# التنظيم الدبلوماسي والقنصلي

تأليف

دكتورة عائشة راتب

مدرسة القانون الدولي

بكلية الحقوق — جامعة القاهرة

دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

١٩٦١



# مقدمـــــة

تبادل العلاقات بين أعضاء الجماعة الدولية هو من أهم مظاهر الحياة الدولية الحديثة . وبالرغم من مناصرة البعض لفكرة الدولة العالمية إلا أن ذلك لا يؤثر فى الحقيقة الخالدة وهى انقسام البشرية سياسياً إلى أكثر من مائة دولة ذات سيادة ، يمارس كل منها سلطة تامة وكاملة على إقليم معين من أقاليم العالم . والعلاقة المتبادلة بين حكومات هذه الدول هى أساس وموضوع العلاقات الدولية[1] . ومهما اختلفت العوامل التى تشكل السياسة الخارجية للدول المختلفة والطريقة التى تمارس بها ، إلا أنها تنبع أساساً من التصرفات البشرية والرغبات الجماعية والفردية التى تمارس فى النطاق الإقليمى لكل دولة وتتشكل بخصائص شعب هذا الإقليم وبشكل حكومته ، و بالحالة الاقتصادية والزعامات الفردية التى توجد فيه فى وقت معين ، وكذلك بالنظريات والأفكار التى يتبناها الرأى العام داخل الدولة .

وتتأثر العلاقات بين الدول حتماً بالعوامل التالية :

١ — رغبة شعوب معينة فى السيطرة على مجموعة من الشعوب الأخرى .

٢ — زيادة الاتصال بين الدول المختلفة .

٣ — سعى الحكومات المتواصل لتحسين مستوى المعيشة فى أقاليمها .

٤ — تأكيد القوة والنفوذ والأمن الوطنى الداخلى .

هذه العوامل المختلفة دفعت الدول إلى إنشاء العلاقات وتبادلها مع الدول

---

(١) يطلق البعض على العلاقات الدولية لفظ السياسة الدولية International Politics
انظر : Padeford and Lincoln: *International Politics*, 1954, p. 1-2.

الأخرى وإلى تكييف رغباتها وتعديلها وتبديلها بما يتفق مع رغبات وحاجات أعضاء المجتمع الدولى الآخرين.

### ١ — الجماعة الدولية La Société Internationale :

وتتكون أساساً من الجماعات السياسية « الدول » التى تتبادل الاعتراف والعلاقات الدولية فى وقت معين. بمعنى أن العلاقات الدولية تنشأ بين الدول التى تتبادل الاعتراف والعلاقات الدبلوماسية وترضى بقواعد القانون الدولى كقيد على حريتها فى التصرف فى المجال الدولى[١]. والجماعة الدولية تضم مجموعة من الدول ذات السيادة، قد تتفاوت فى القوة، ولكنها تتساوى فى الحقوق والواجبات، وتختص كل منها بممارسة السلطة والقضاء فى حدود إقليمية معينة. وطبيعة تكوين هذه الجماعة[٢] تختلف تماماً عن الجماعة الداخلية: فالجماعة الأخيرة توجد فيها سلطة حاكمة ذات سيادة يخضع لها الأفراد ويقومون باتباع اللوائح والقوانين التى تقوم بإصدارها وإلا تعرضوا للجزاءات المختلفة التى تقررها هذه القواعد. أما الجماعة الدولية فإنها تتكون من جماعات تتساوى فى الحقوق والواجبات ولا تخضع لسلطة عليا كالتى يخضع لها الأفراد داخل

---

(١) انظر كتاب الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان طبعة ١٩٥٣ ص ٣ والدكتور محمد حافظ غانم طبعة ١٩٥٩ ص ٢٢ — ٢٤.

Paul Guggenheim: *Traité de droit international public*, Tome I, 1953, p. 16; Percy C. Corbett: *Law and Society in the Relations of States* (New York, 1951) chs. 2-4; Edwin D. Dickinson: *Law and Peace* (Philadelphia, 1951), ch. I; Sir Alfred Zimmern, *International Law and Social Consciousness*, Grotius Society Transactions, London, 1935, vol. XX, pp. 25-44.

(٢) اقتصرت الجماعة الدولية فى البدء على دول أوروبا المسيحية، ولم تتمتع روسيا بعضويتها إلا فى نهاية القرن ١٧. والاعتراف بالولايات المتحدة عام ١٧٨٣ وبلاد أمريكا اللاتينية فى القرن ١٩ مد نطاق الجماعة إلى خارج القارة الأوروبية. وبعد قبول تركيا عام ١٨٥٦ اتسعت الدائرة لتشمل الدول غير الغربية غير المسيحية والآن هى تشمل كافة دول العالم تقريباً.

الدولة . والاتجاه الحديث فى الفقه الدولى ينادى بإنشاء هذه السلطة حتى تمتنع أسباب المنازعات بين الدول[1] . وقد زاد الشعور بعد الحرب العالمية الثانية بضرورة إنشاء هذه السلطة ، بل واتحدت بعض الدول فى أشكال مختلفة إلا أن ذلك لم يصل إلى حد إنشاء الحكومة « العالمية » التى تحل محل السيادات الوطنية وتتمتع بسلطة إلزام الدول ، بصرف النظر عن المصالح الوطنية أو الرغبات المحلية . ويترتب على ذلك أن سيادة الدولة لازالت هى الصفة المميزة قانوناً لأفراد الجماعة الدولية ، ولازالت الدول هى التى تقوم بوضع القواعد والأحكام الدولية سواء بالاتفاق الصريح أو بالاتفاق الضمنى ، وتلتزم بها فى تصرفاتها الدولية المختلفة مع سائر أفراد الجماعة الدولية .

ولا جدال فى أن الوحدة السياسية لا تتمتع بوصف الدولة ولا تصبح عضواً فى الجماعة الدولية آليا ، وإنما يتوقف ذلك على قبولها والاعتراف بها من جانب الجزء الأكبر من الجماعة الموجودة ، وتبادل العلاقات الديبلوماسية بينها وبين سائر أفراد الجماعة . والاعتراف يلعب هنا دوراً كبيراً ، فالوحدة السياسية لا تصبح حقيقة قانونية إلا إذا اعترفت بها سائر الدول وتبادلت العلاقات معها . والاعتراف معناه قبول الوحدة السياسية كدولة عضو فى الجماعة الدولية ، وهو عملية تقديرية تقررها الدول بكامل حريتها ولا تصبح مصدراً للواجبات والالتزامات الدولية إلاقبل الدولة التى قامت بالاعتراف[2] .

### ٢ — ممارسة العلاقات بين الدول :

وغالبية أشخاص القانون الدولى تتكون من جماعات إقليمية . فالأفراد

---

(١) عائشة راتب ، الفرد والقانون الدولى ، رسالة دكتوراه ١٩٥٣ ص ١٧ .

(٢) انظر أيضاً Bourquin: *Droit international de la Paix*, Section III, p. 34; Delos: *La Société internationale et les principes du droit international public*, publication de la Revue Générale de Droit Int. Pub., 1929, p. 280.

لا يسألون مباشرة أمامه و إنما الجماعة ككل هى شخص من أشخاص القانون الدولى وهى التى تتمتع بالحقوق وتلتزم بالواجبات الدولية . غير أن الجماعة تقوم بإنشاء وتنفيذ القواعد القانونية بواسطة الأفراد . ويطلق علم القانون Science de droit على الفرد أو جماعات الأفراد التى تقوم بهذه الوظيفة لفظ هيئة Organe [1] . وتطبيقاً لذلك فإن رئيس الدولة هيئة من هيئات الدولة ويتمتع بالوصف القانونى بناء على ذلك . كما يطلق نفس اللفظ على المندوبين والممثلين الذين ينوبون عن الدولة فى عقد الاتفاقيات الدولية[2] .

وهيئات القانون الدولى تختلط — وهذا يحـدث أيضاً فى القوانين الداخلية — بالأفراد الذين يمارسون وظائفها . إلا أن ذلك لا يعنى أن كل الأعمال التى يمارسها هؤلاء الأفراد « الممثلون — الهيئات » هى أعمال للهيئة بوصفها شخصاً قانونياً دولياً وممارسة منها لوظائفها ، فلا تسأل الجماعة عن كل أعمال الفرد فى هذه الحالة ، وإنما تقتصر المسئولية على مجموعة الأعمال التى يحددها النظام القانونى ويسبغ عليها الصبغة القانونية . وهذا يؤدى إلى ضرورة التزام الفرد « الممثل — الهيئة » القائم بعمل الهيئة حدود وظائفه وسلطاته وصحة تصرفاته فى هذه الحالة ، وبطلان أى تصرف لا يستند إلى سلطة يمتلكها . والفعل فى هذه الحالة ، إما عمل قانونى يقوم به الفرد فى النطاق القانونى وبذلك يكتسب الصحة القانونية ، وإما عمل غير مشروع ، غير قانونى لفرد يعتقد عن خطأ أن له أهلية التصرف باسم الهيئة .

والهيئات الجماعية « الدول » لها سلطة وضع وتنفيذ القواعد الدولية ،

---

(١) أو ممثل ارجع إلى حامد سلطان وعبد الله العريان ، المرجع السابق ص ١١٧ .

(٢) ينص ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ٧ على أن هيئات الأمم المتحدة الرئيسية هى « جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة » .

والجماعية الدولية تستخدم هذه الهيئات لتبسيط وتسهيل تطبيق القواعد القانونية الدولية . وعقد أى معاهدة دولية وتنفيذها يتطلب بالضرورة وجود الهيئات التى تقوم بهذه المهمة طبقاً لقواعد القانون الدولى العرفية . وكل نظام قانونى فى حاجة ماسة لهيئات تقوم بوضعه وتطبيقه ، غير أن الصورة التى يتم بها ذلك تتفاوت فى الدقة والحبكة القانونية ، ففى حين استقر الوضع فى النظم القانونية المتقدمة «وبخاصة القوانين الداخلية» على الهيئات التى تقوم بالعمليات القانونية المختلفة ، نجد أن وضع وتنفيذ القواعد القانونية فى النظم الاجتماعية البدائية لا تقوم بها هيئات تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل division du travail . فقبل أن يؤدى التقدم الاجتماعى البطىء لمبدأ تقسيم العمل إلى إنشاء الهيئات المركزية ، كان وضع وتنفيذ القانون من اختصاص أفراد الجماعة[١] . وقد يكون الفرق بين هذا النظام القانونى البدائى و بين النظام القانونى المتقدم «الذى يأخذ بمبدأ تقسيم العمل — و يقوم بوضع القانون فيه وتنفيذه هيئات مختصة» مهماً من ناحية الفن الاجتماعى، غير أنه ليس بالفرق الكبير من الوجهة القانونية . فأفراد الجماعة الذين يقررون وجود الأعمال غير المشروعة و ينفذون العقوبات هم فى الحقيقة هيئات جماعية . والقانون الدولى نظام قانونى بدائى تميزه اللامركزية المطلقة ، والجماعة الدولية لا تعرف السلطات التشريعية أو التنفيذية أو المركزية . والقواعد القانونية التى تقوم بإنشائها وتنفيذها هيئات معينة ، تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل، موجودة

(١) انظر : Kelsen: *Reine Rechtslehre*, p. 118, traduction par Guggenheim, p. 483. المرجع السابق

"C'est au fils qu'il appartient de venger la mort de son père à l'encontre du meurtrier et de sa famille; c'est le créancier qui est autorisé à s'emparer du débiteur en demeure pour se satisfaire... En posant ces états de fait, les membres de la communauté agissent en qualité d'organes de l'ordre juridique et de la communauté établie par ce dernier, car ils agissent sur autorisation de l'ordre juridique. C'est seulement parce qu'ils peuvent — en vertu de cette autorisation — être attribués à la communauté — puisque c'est la communauté qui réagit ainsi contre la violation du droit — que ces actes de coercition ne constituent pas eux-mêmes des violations du droit".

وصحيحة في ميادين وأحوال خاصة . فبواسطة الاتفاقات والمعاهدات الدولية تستطيع الدول والاتحادات الدولية وضع القواعد العامة التى تتغلب بها على بدائية النظام القانونى الدولى ، وداخل نطاق هذه النظم القانونية الجزئية — التى يسندها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين — يستطيع القانون الدولى إيجاد المجموعات القضائية والتشريعية والتنفيذية التى تعمل وفق مبدأ تقسيم العمل .

و ينتج عن ذلك الإتحاد بين هيئات القانون الدولى و بين هيئات القانون الداخلى ، إذ يقوم القانون الوطنى فى الدول المختلفة بتحديد الهيئات التى تكلف بممارسة العلاقات القانونية الخارجية . وتلجأ الدول فى ممارستها للعلاقات الدولية إلى عدة طرق ووسائل مختلفة تحاول بها حماية مصالحها الوطنية ، والتوفيق بينها و بين مصالح الدول الأخرى ولفض المنازعات التى قد تثور بينها . هذه الطرق قد تكون سلمية وقد تلجأ الدول إلى استخدام العنف والقوة لتحقيق أطماعها الخارجية .

قلنا إن الدول تلجأ عادة إلى مجموعة من الطرق والإجراءات السلمية لفض المنازعات الدولية ، و برغم أن هذه الوسائل لم تنجح دائماً فى منع الحروب إلا أن العلاقات بين الدول تمر عادة بعده أدوار : المناقشة والمفاوضة والاتفاق . وهذا يتطلب ضرورة تبادل التمثيل الدبلوماسى والإشتراك فى المؤتمرات والدخول فى المفاوضات وعقد المعاهدات السياسية والتجارية والإقتصادية وزيادة التعاون الدولى بصوره المختلفة . والاتفاق على هـذه الموضوعات قد يتم بالوسائل الدبلوماسية العـادية أى عن طريق اتصالات وزارات الخارجية والممثلين الدبلوماسيين وقد يتم عن طريق الهيئات والاتحادات الدولية كالأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمتخصصة المختلفة .

وليس ثمة شك فى أن النزاع على السيطرة وظهور المصالح والمطالبات

الوطنية فى المجال الدولى يؤثر دائماً على العلاقات الدولية . وذلك نتيجة لظهور الدولة ذات السيادة فى المجتمع الحديث ، مما نتج عنه استخدام وسائل الضغط الإقتصادية والسياسية والأدبية للحصول على مزايا ترغبها احدى الدول من دولة أو حكومة أخرى . وقد تتأزم الأمور إلى حد يتطلب تقدم إحدى الدول بعرض مساعيها وخدماتها ووساطتها للوصول إلى حل وسط للنزاع ، وقد يدفع الخلاف أحد الأطراف إلى عرض موضوعه على هيئة أو محكمة دولية . غير أنه غالباً ماتتم الإتفاقات عن الطريق الدبلوماسى و بواسطة الدبلوماسيين المحترفين الذين يقومون بإيجاد الأسس اللازمة للاتفاق بشكل يرضى مصالح الحكومات المعنية و يؤدى إلى زيادة التفاهم الدولى فى الميادين السياسية والإقتصادية والتجارية الخ . وزادت أهمية العلاقات الدبلوماسية بصورها المختلفة بعد إنشاء عصبة الأمم والأمم المتحدة والمنظمات الدولية المختلفة و بعد الزيادة الهائلة فى عدد أعضاء الجماعة الدولية الحاضرة . ونظراً لعظم أهمية العلاقات الدبلوماسية ولاندثار بعض العادات الدبلوماسية ولعدم وجود تشريع دولى موحد بهذا الخصوص ، فقد ظهرت الحاجة إلى توضيح وتقنين كل ما يتعلق بالقانون الدبلوماسى . ولهذا السبب فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة حين كلفت لجنة القانون الدولى بتقنين بعض أجزاء قانون الشعوب ، ألقت عليها أيضاً عبء وضع مشروع للامتيازات والحصانات الدبلوماسية .

### ٣ — القانون الدبلوماسى :

والقانون الدبلوسى يمر بنفس موجات التطور التى تمر بها الجماعة الدولية . وتتغير عاداته وتقاليده وأشكاله وقواعده بمرور الوقت إن لم يكن كلياً فعلى أقل تقدير جزئياً تبعاً للتغيرات التى تحدث فى الوضع السياسى والإجتماعى للدول . وقديماً ، أسند الفقه قواعد الدبلوماسية إلى القانون الإلهى

le droit divin ، أما الآن فإن الإتجاه الحـديث فى الفقه يؤسس هذه القواعد على مبـدأ سيادة الدولة . وإذا كان الممثل الديبلوماسى قديماً هو وسيلة الأمير[1] فى تحقيق مطامعه ورغباته الشخصية ، فإنه يعبر فى المجتمع الدولى الحديث عن مصالح الأمة التى تقوم بإيفاده . والعمل الدبلوماسى قديماً لم يهتم بالعلاقات الدولية و بتأصيلها بالقدر الذى اهتم فيـه بتدبير المؤمرات ومعرفة أسرار القصور المختلفة ، أما الآن فان الممثل الدبلوماسى يعبر عن مصالح الدولة مما بعد بالوظيفة الدبلوماسية عن نطاق الجاسوسية والمراوغة ، وقصرها على الإلمام بالتقدم المتزايد فى مدنية الشعوب المختلفة . واليوم يقرر الواقع الدولى أن أحسن ديبلوماسية وأدقها هى تلك التى تسندها الحقيقة .

هذا وقد ناقش الفقه التقليدى طويلا موضوع الأسبقية والاستقبالات الرسمية ونظرية عدم التواجد الإقليمى ( نظرية الامتداد الإقليمى ) والمزايا والحصانات الديبلوماسية المختلفة . و بعد انتشار الديمقراطية اختلف الوضع ، وأصبح الفقه ينظر إلى نظرية عدم التواجد الإقليمى على أنها خلق غير طبيعى .

وفرض صناعى لا يفسر شيئاً ، كما تحددت وظيفة الديبلوماسى والحريات التى يتمتع بها ، وتم تأصيل المزايا والحصانات وتأكدت أهدافها وقيودها واختفى الـكثير من امتيازاتهم القديمة . أما الصفة التمثيلية ، فقد أصبح الديبلوماسى سواء أكان ملحقاً أم سفيراً لا يمثل إلا شيئاً واحداً ، هو سيادة الأمة وأدى التقدم المتزايد فى المواصلات إلى التقييد إلى حد كبير من حريته فى التصرف وأصبح يرجع فى كل صغيرة أو كبيرة إلى حكومته واقتصرت

---

(١) عرف الديبلوماسى فى الماضى بأنه :

"Un homme de bien envoyé à l'étranger pour mentir dans l'intérêt du gouvernement qui l'accrédite".

انظر : Pradier-Fodéré: *Cours de droit diplomatique*, 1899, p. 1.

مهمته على التعبير عن آمال دولته ونقل رغباتها إلى الدول الأخرى والمساهمة ، عن طريق اتصالاته الشخصية ، فى حل الخلافات التى قد تثور بين دولته والدولة الموفد لديها .

ونحن فى دراستنا للتنظيم الدبلوماسى والقنصلى سوف نتبع المنهج التالى :

القسم الأول : النظرية العامة للنظم الدبلوماسية .

الباب الأول : صور العلاقات القانونية الدولية .

الباب الثانى : التمثيل الدبلوماسى .

الباب الثالث : الدبلوماسية الجماعية .

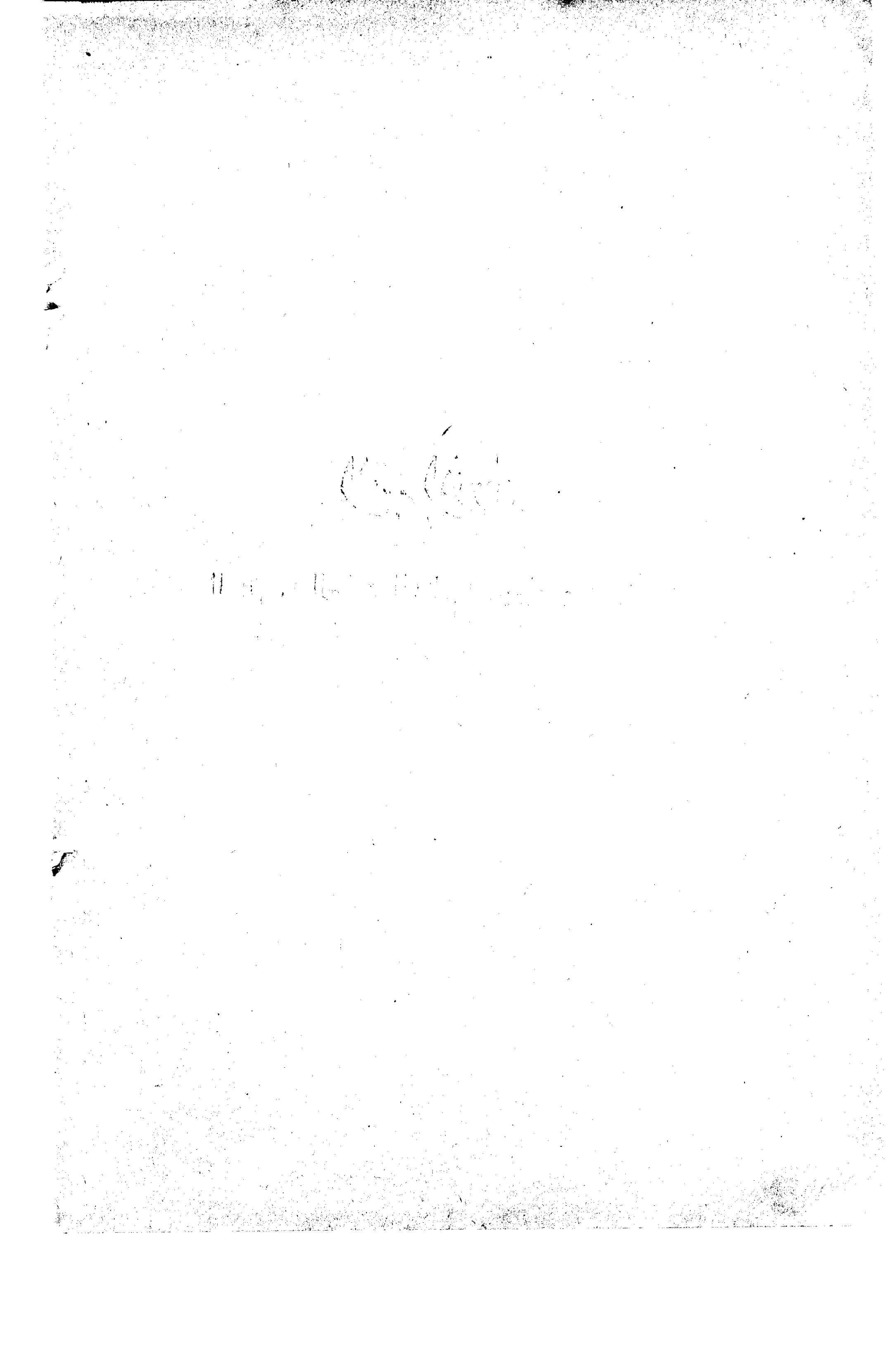
القسم الثانى : التنظيم القنصلى .

الباب الأول : البعثات القنصلية .

الباب الثانى : الحصانات القنصلية .

# القسم الأول

## النظرية العامة للنظم الديبلوماسية



# الباب الأول

## صور العلاقات القانونية الدولية

ونقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : الدول ذات السيادة .

الفصل الثانى : هيئات العلاقات الدولية .

# الفصل الأول

## الدول ذات السيادة

**أولاً — مبدأ السيادة :**

من المهم أن نعرف كيف تتحدد العلاقات القانونية الدولية حتى نصل إلى تعيين الهيئات التي تقوم بها والأشخاص التي تمارس أعمالها .

ومن اللازم أن نوضح أن الاختلافات الجوهرية بين المجتمع الدولى والمجتمعات الداخلية لها تأثيرها فى الشكل القانونى لسير العلاقات الدولية . وقد سبق لنا الإشارة إلى أن الجماعة الدولية تتكون من جماعات سياسية تتمتع بالسيادة . فما المعنى المقصود بالسيادة ؟ سنعرض هنا فى إيجاز لمبدأ السيادة حتى نحدد أساس الحصانات والامتيازات التى يرتبها الفقهاء عليه .

ونحن هنا لا يمكننا قبول مجموعة النظريات التقليدية و بخاصة النظريات الألمانية التى ترتبت عن نقل نظرية سلطان الإرادة من محيط العلاقات الداخلية إلى نطاق العلاقات الدولية ، والتى تقرر سيادة الدولة المطلقة بمعنى تمتع الدول بسلطات وامتيازات مطلقة غير محددة ، تعطى لها الحق فى التصرف كما تشاء فى نطاق العلاقات الدولية . إذ يترتب على قبول مبدأ السيادة بهذا المعنى عدم مسئولية الدولة مدنياً أو جنائياً عن العمليات التى تقوم بها . والقانون الدولى لا يزال يحتفظ ببعض آثار هذه النظرية ولا زال مبدأ السيادة هو أحد الحقوق الأساسية التى تتمتع بها الدول المستقلة . ونحن نرى أن مبدأ

---

(١) Baron S.A. Korff: *The problem of sovereignty*, Am. Pol. Sci. Rev., p. 409.

أنظر أيضاً عائشة راتب ، رسالة الفرد والقانون الدولى ، ص ٤١ .

السيادة لم يعد يعبر فى العرف الدولى عن السلطة المطلقة فى التقرير والحرية الكاملة فى العمل ، فتراضى الدول على السير على مجموعة القواعد الدولية قد قيد من مبدأ السيادة التقليدى . أى أن مبدأ السيادة الآن أصبح يعبر عن السيادة المقيدة ، السيادة فى الحدود القانونية المشروعة . فالدولة لا زالت تتمتع بحرية التصرف اللازمة ، إلا إذا قبلت تقييدها ، فهنا تلتزم بمجموعة الحدود الجديدة . بل إن مجرد قبول الدول للاتفاقات التى تحد من حريتها كدول ذات سيادة إنما هو اعتراف ضمنى بها كأعضاء فى الجماعة الدولية وكأشخاص قانونية تلتزم بالقواعد القانونية الدولية و إلا تعرضت لأحكام المسئولية الدولية . فمبدأ السيادة باق ، وكل ما فى الأمر أنه أصبح يعبر عن اشتراك الدولة فى جماعة دولية يحكمها مبدأسيادة الدول واحترام الالتزامات الدولية واستقلال الأشخاص القانونية الأخرى . فالدولة حرة فى نطاقها الداخلى ومقيدة بمجموعة القواعد الدولية فى النطاق الخارجى بوصفها عضواً فى الجماعة الدولية التى يحكمها مبدأ مساواة الدول ومبدأ احترام الالتزامات الدولية .

والعلاقات المتبادلة بين الدول ذات السيادة تظهر فى المحيط الخارجى فى صور ثلاث :

١ — عقد المعاهدات .

٢ — المفاوضة .

٣ — الحرب أو بمعنى أدق استخدام القوة .

وقد عالج الكتاب هذه الصور الثلاث للعلاقات الدولية بوصفها الإنعكاسات التى تظهر بها ، فى المحيط الخارجى ، مجموعة من الحقوق الخاصة التى تتمتع بها الدول ذات السيادة وهى :

١ — حق عقد المعاهدات Jus tractatus

٢ — حق تبادل المبعوثين Jus legationis

٣ — حق الحرب Jus belli

وممارسة هذه السلطات الجزئية الثلاث Competences partielles تنعكس فى المحيط الدولى فى صورة بعض عمليات قانونية تقوم بها الدولة وتحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين Pacta sunt servanda فيما يتعلق بحق عقد المعاهدات، وفى صورة وقائع مادية بالنسبة للسلطتين الأخيرتين . إلا أن الدولة فى كل التصرفات التى تقوم بها تخضع للقواعد الدولية التى تحدد مدى السلطة الخارجية التى تتمتع بها[1] .

وتكتسب الدول هذه السلطات الخارجية طبقاً لاتفاق دولى مبدئى «الإعتراف» وقبل الاعتراف تمتلك الوحدة السياسية باعتبارها جماعة سياسية منظمة ، أهلية فعلية لاكتساب الشخصية القانونية الدولية . وهذه الأهلية الفعلية هى التى تمكنها من عقد هذا الاتفاق الأولى الذى تتحول به إلى أهلية قانونية يقوم بتمثيلها مجموعة من الهيئات الداخلية التى يسبغ عليها القانون الدولى وصف الهيئات الدولية .

وغنى عن الذكر أن الدولة كما سبق القول ، لا تخضع فى تحديدها لاختصاصاتها وهيئاتها لسلطة عليا . وتبنى القواعد الدولية على ذلك مجموعة من الامتيازات تتمتع بها الدول المتساوية فى السيادة حتى تمارس وظائفها الداخلية والخارجية . ونظراً لأن الدولة هى الحكم الأول والأخير فيما يقع داخل إقليمها ونظراً لأن الدول هى التى تقوم بتحديد اختصاصاتها الداخلية

(١) انظر L'Huillier: *Eléments de droit international public*, p. 290.
وأيضاً Cavaré: *Le droit international public positif*, 1951, p. 827.

والخارجية فقد رتب العرف الدولى على ذلك عدم جواز خضوع تصرفات الدولة لرقابة ما يباشرها قضاء دولة أجنبية ، إلا إذا قبلت ذلك . وتكون الرقابة على تصرفات الدولة فى هذه الحالة من اختصاص أعضاء الجماعة الدولية يباشرونها بالطرق الدبلوماسية أو عن طريق الرجوع إلى الهيئات القضائية الدولية. ويستتبع ذلك بالضرورة عدم جواز التنفيذ على الأموال المملوكة للدول الأجنبية الموجودة فى إقليم الدولة[1].

ثانياً — عدم خضوع الدولة للقضاء الأجنبى :

١ — مبررات الحصانة : يبرر الفقه التقليدى حصانة الدولة المطلقة من الخضوع للقضاء الأجنبى بالمبررات التالية :

(ا) تلتزم المحاكم برفض الدعاوى المرفوعة على الحكومات الأجنبية احتراماً لمبدأ استقلال وسيادة الدول وتساويها فى الحقوق والواجبات التى تقررها القواعد الدولية وقبول الدعوى فى هذه الحالة معناه ممارسة سلطة آمرة تخالف مبادىء القانون الدولى التقليدى .

(ب) يجرى العرف الدولى على تقرير الحصانة للدول الأجنبية . إلا أنه يلاحظ أن محاكم عدد كبير من الدول قد تركت العمل بهذه القاعدة ، وذلك بالنسبة لأعمال الإدارة Jure gestionis دون أن تعارض الدول فى قرار الاختصاص . وذلك يدفعنا إلى القول بأن مبدأ الحصانة المطلقة لم يعد جزءاً من العرف الدولى .

(ح) خطأ إخضاع الدول إذا قامت بنشاط اقتصادى معين للقضاء المحلى فقد يكون هذا النشاط عارضاً فى حياة الدول . إلا أن الواقع الدولى

---

(١) انظر محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى طبعة ١٩٥٩ ص ٢٩٦ .

الآن يظهر لنا عكس ذلك ، فالمبدأ الاشتراكى هو أحد مظاهر النظم السياسية الحديثة .

٤ — تقضى القواعد الدولية بعدم جواز التنفيذ بالحجز أو بأية طريقة أخرى ضد دولة أجنبية . و يتفرع على ذلك أن قبول مبدأ ممارسة القضاء على الدول الأجنبية لن يكون له الأثر الفعال المرغوب (١) . ومن السهل الرد على هذه الحجة ذلك أن الحصانة من التنفيذ ليست بالقاعدة الحتمية فى القانون الدولى العام . فالحكم هنا ، حتى ولو صدر فى دولة تأخذ بحصانة الدول الأجنبية من التنفيذ ، له أثر كبير حتى ولو تجاهلتـه . إذ أنه يحرك الإجراءات الديبلوماسية والإجراءات القضائية الدولية فى بعض الأحوال . ونحن لا نرى ما يمنع من عدم تنفيذ الحـكم إذا امتلـكت الدولة المدعى عليها ممتلكات تقع داخل إقليم الدولة . ومن جهة أخرى فإن تجاهل الحـكم يتوقف على تقديرنا للوضع القانونى الدولى لمبدأ عدم خضوع الدول للاختصاص القضائى الأجنبى بصفة عامة . فإذا سايرنا القول القاضى باستناد هذا المبدأ إلى قواعد القانون الدولى ، فإن الدولة التى ترفض النظر فى الحكم الصادر ضدها من دولة أجنبية لن تتحمل بأى مسئولية دولية . ولا شك فى اختلاف الوضع لو قررنا أن عملية ممارسة القضاء هنا ، عملية قانونية سليمة .

٥ — صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة Jure imperii وأعمال الإدارة Jure gestionis والدول التى أخذت بمبدأ الحصانة النسبيـة عاملت أوجه

---

(١) "L'attachement que de telles solutions entretiennent pour le faux dogme de la Souveraineté de l'Etat aboutit à un véritable deni de justice et fait, là où elle est possible, de la poursuite de cet Etat étranger devant les tribunaux de l'autre Etat une manifestation illusoire". Sibert: *Traité de droit international public*, vol. I (1951), p. 273.

النشاط المختلفة للدول بطريقة متفاوتة[1] .

---

(١) نجد هنا مثلا أن بعض المحاكم قد نظرت إلى قيـام الدول بالإشراف على وسائل النقل الداخلية باعتباره عملا خاضعاً للقانون العام ، بينما أخضعته بعض المحاكم الأخرى لأحكام القانون الخاص . فالقانون البلچيكى الصادر عام ١٨٦٩ قرر التزام الدولة بتيسير المواصلات للمواطنين ، وبالرغم من ذلك نجد أن محكمة النقض البلچيكية قد ذهبت فى أحد أحكامها إلى أن هولندا حين تتصرف كمالـكة للسكك الحديدية ، فإنها تتصرف باعتبارها شخصاً خاصاً personne civile
"Etat néerlandais v. Société du Chemin de Fer Liégeois-Limbourgeois, Pasicrisie Belge, 1909, Vol. I, p. 294".
ويحدث نفس الخلط بالنسبة للديون التى تعقدها الدول ومشتروات قواتها الحربية . وترددت نفس الشكوك داخل لجنـة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولى التى قررت الرجوع إلى قانون الدولة الممارسة للنشاط التجارى أو قانون الدولة التى يتم العقد على إقليمها . والدفع بأن الدول حين تمارس نشاطاً خاصاً فى الميادين الصناعية أو التجارية تخضع نفسها لأحكام القانون الخاص قد تلاشى وحل محله فـكرة المصلحة العامة أى أن الدولة شخص عام يعمل لمصلحة المجموع . وتقضى هذه النظرية إلى النظر إلى أعمال الإدارة باعتبارها أعمال سلطة . حكم المحـكمة العليا للولايات المتحدة الذى أصدرته فى قضية :
Berizzi Brothers v. Steamship Pesaro, 1926, 271, U.S. 562:
وذهبت فيه إلى عدم وجود
"An international usage which regards the maintenance and advancement of the economic welfare of a people in time of peace as any less a public purpose than the maintenance or training of a naval force".
ووصل القضاء الفرنسى إلى نفس النتيجة بعد تجارب مريرة ترك فيها معيار التفرقة التقليدى بين أعمال الســلطة actes administratifs d'autorité وأعمال الإدارة actes administratifs de gestion انظر فى ذلك ديجى Traité de droit constitutionnel, Vol. III (2e éd.) 1923, p. 39. ونادى Weiss ( القاضى بمحكمة العدل الدولية ) بالتفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة تبعاً لطبيعة العمل . فإذا كانت مما يمكن للفرد أن يقوم به فهى عمليات خاصة ، وإذا كانت الدولة تنفرد بالقيام بها فإنها تخضع لأحكام القانون العام . انظر :
La Compétence ou l'incompétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, Hague Academy of Int. Law, Rec. des Cours, 1923.
فهو لا ينظر إلى أغراض العقد وإنما معيـار التفرقة عنده هو الفرد ، فالفرد هو الذى يمكنه التعاقد وهو الذى يرتكب الأخطاء وترفع عليه الدعاوى . أما الأعمال التشريعية ، أو إنكار العدالة أو طرد الأجانب فهى أعمال سلطة تقوم بها الدولة وتخضع للقانون العام ، وللدولة أن تدفع بخصوصها بالحصـانة المطلقة . إلا أن المشكلة لا تقتصر فقط على صعوبة التفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة والعبء الذى يقع على المحاكم فى تحديد كل من =

وإذا كان العرف الدولى وجزء كبير من الفقه يناصر فكرة الحصانة المطلقة للدولة ذات السيادة من الخضوع للقضاء الأجنبى فإن المحاكم[١] فى غالبية الدول تجرى الآن على الأخذ بقاعدة الحصانة النسبية (أى التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة)[٢] وافتراض رغبة الدول الضمنية فى الخضوع للقضاء الأجنبى إذا كانت طرفاً فى العقد .

ولا يمكن إطلاقاً قبول مبدأ الحصانة المطلقة لتغطية تصرفات الدولة التاجرة . بعد التدخل المتزايد للدول فى الحياة العامة وطبيعة النشـــاط الاقتصادى أوجدت لنا العلاج الناجع وهو افتراض النية الضمنية للخضوع للقضاء[٣]. ولا جدال فى عيوب نظرية الحصانة النسبية إلا أن ذلك لا يبرر

---

= النطاقين. ونتيجة للأحكام المتعارضة التى أصدرتها المحاكم ، أصبح من العسير وضع معيار دقيق للتفرقة ، وهذا يؤدى إلى ضرورة البحث عن معيار عام دقيق يطبق بطريقة دائمة ، بعد أن تركت غالبية محاكم الدول مبدأ الحصانة المطلقة . الحكم فى قضية :
"The Ardennes (owner of cargo) v. The Ardennes (owners) 1950, 2 All. E.R."

(١) القضاء الوحيد الذى يأخذ بنظرية الحصانة المطلقة هو القضاء الانجليزى .

(٢) انظر الحكم الصادر من محكمة الاسكندرية التجارية بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٤٣ وقد ورد فيه أنه إذا عرض على القاضى فعل صادر من حكومة أجنبية فعليه أن يحدد أولا طبيعته . فإذا كان الفعل مما لا يصدر بطبيعته إلا عن الدولة أو باسمها ، تعين عليه الحكم بعدم الاختصاص ، أما إذا كانت طبيعة الفعل بحيث يستطيع أى شخص من أشخاص القانون الخاص أن يقوم به كعقد أو قرض أو ما شابه ذلك ، كان للمحكمة الأجنبية حق النظر والفصل فيه ، أياً كان الدافع إليه أو الغرض الذى تم من أجله » . كما أخذت بنفس المبدأ محكمة الاسكندرية المدنية فى حكم أصدرته فى ١٢ مايو ١٩٥١ . انظر محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ص ٢٩٨ طبعة ١٩٥٩ .

(٣) انظر مقاله Cohn: *Waiver of immunity*, British Year Book of Int. Int. Law, 1958, p. 266

وانظر أيضاً Gemür: *Gerichtsbarkeit über Fremde Staaten*, Zurich, 1948, p. 117.

وقد ورد فيه ذكر مجموعة من الأحكام والآراء الفقهية تؤيد فكرة التنازل المفترض عن الحصانة . فى البدء ساهمت المحاكم فى وضع صور للحالات التى يمكن فيها افتراض نية الخضوع =

استمرار الأخذ بمبدأ الحصانة المطلقة وخاصة بعد أن ظهرت الدولة القانونية فى النظم السياسية[1] .

ويتجه جزء من الفقه الحديث إلى تشبيه الدولة الأجنبية بدولة الإقليم وإخضاع الأولى لنفس الإجراءات التى تمر بها الأخيرة أمام محاكمها الوطنية . « ولا شك أن فى ذلك تجديد خطير فى المراكز القانونية وبالرغم مما قد يترتب على هذا القول من ضرورة تغيير القواعد القانونية إلا أنه لا يتعارض مع أى مبدأ قانونى دولى أو قاعدة عرفية دولية . فقد أدت التطورات الحديثة وضغط الرأى العام القانونى والضرورات الاقتصادية كما سبق القول إلى الأخذ بمبدأ خضوع الدول لحكم القانون ، وكان من أثر ذلك إحلال قاعدة الحصانة النسبية محل مبدأ الحصانة المطلقة فى غالبية البلاد . إلا أن هذه القاعدة الأخيرة لا يمكن استمرار الأخذ بها نظراً لما تثيره من صعوبات عند التطبيق »[2] . إلا أن هذا الاتجاه ما هو إلا صورة جديدة لقاعدة الحصانة النسبية . ذلك أن الدولة الإقليمية لا تخضع كل أعمالها الداخلية لرقابة محاكمها الوطنية .

---

= للقضاء ، ثم قلت بالتدريج أهمية تعبير النية المفترضة عن الحقيقة . وقد قام الفقه هنا أيضاً بدور كبير مكن المحاكم من تخطى الفراغ الموجود بين نظرية الحصانة المطلقة والحصانة النسبية .

(١) يمكننا دائماً مسئولية الدول الأجنبية أمام محاكم خاصة تختص بالنظر فى الدعاوى الناتجة عن العقد أو الخطأ بنفس الطريقة التى تسأل بها الدولة الإقليمية أمام محاكمها .
وانظر بحث « مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة » مطبعة جامعة القاهرة ١٩٦٠ ، للدكتور طعيمه الجرف .

(٢) انظر :
Lauterpacht: *The problem of jurisdictional immunities of foreign States*, B.Y.B., 1951, p. 220.

### ٢ — الحصانة من القضاء وقواعد القانون الدولى :

ويفضى بنا ذلك إلى بحث مدى ما فى إخضاع الدولة للقضاء الأجنبى من توافق أو تعارض مع قواعد القانون الدولى . والأخذ بهذا المبدأ فيه خروج عن الاعتقاد السائد فى الآثار القانونية لمبدأ السيادة والمساواة للدولة المستقلة . ومن الضرورى أن نحدد ما إذا كانت هـذه القواعد الدولية تمنع المحاكم حقيقة من نظر القضايا التى تمس بالدول الأجنبية . ودراسة العرف الدولى لا توفر لنا أى سابقة لمعارضة الدول فى نظر محاكم دولة أخرى فى قضية تخصها أو فى التنفيذ عليها . فالحكومات تلجأ عادة إلى الطرق الدبلوماسية وتتبلور هذه الاتصالات دائماً فى طلب تدخل دولة الإقليم لدى المدعى Appeal of intercession . ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات رسمية فى الأحوال التى رفضت فيها الحكومات التدخل[1] . وتجرى الدول عادة على الأخذ هنا بقاعدة المعاملة بالمثل ، مما يؤكد خلو القانون الدولى من القاعدة الدولية الملزمة . فالقواعد القانونية عادة لا تكتسب القوة الإلزامية من مبدأ المعاملة بالمثل ، ولا ينطبق شرط التبادل إلا على الامتيازات والمنح التى تتمتع بها الدول ولا تلزم بها طبقاً لقاعدة قانونية دولية . وقد يبدو هـذا القول غريباً فى البدء وخاصة إذا ما قارناه بما يقوله البعض من ترتيب مبدأ الحصانة من القضاء

---

(١) فى قضية Attualità وهى باخرة تابعة للحكومة الإيطالية ، احتجت الحكومة الأخيرة لدى الولايات المتحدة بأن نظر محاكمها فى هذه القضية مما يتعارض مع قواعد المجاملة الدولية .

"Rules of international courtesy which are invariably observed when the sovereign rights of a foreign State are involved".

وأن ذلك "...was inconsistent with the dignity of a foreign State".

ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات حين مهدت المحاكم الإيطالية والبلجيكية والمصرية المختلطة الطريق وقررت اختصاصها بدعاوى الدول الأجنبية « أعمال الإدارة » . واتبعتها سائر محاكم الدول الأخرى ووصل بعضها إلى حد القضاء باختصاصه بالتنفيذ .

الأجنبي على مبادىء المساواة والاستقلال التى تتمتع بها الدول ذات السيادة[1] .
إلا أن مبدأ الاستقلال يتطلب منطقياً اعتراف محاكم الدولة بصحة العمليات التشريعية التى تقوم بها دولة تعترف بها وتتبادل معها العلاقات الدبلوماسية ، طالما لم تخالف هذه العمليات قواعد القانون الدولى ومبادىء العدالة ، وطالما لم تطلب من الدول الأخرى تطبيقها أو ترسم لها نطاقاً يمتد خارج إقليمها .
وعلى ذلك فإذا قامت محاكم دولة بالنظر فى القضايا المتعلقة بدولة أجنبية ، خاصة بالعقود أو الأخطاء التى ترتكب على نفس إقليم الدولة التى تمارس محاكمها الاختصاص ، فلا يمكن الدفع فى هذه الحالة بوجود اعتداء على سيادة الدول . بل إن القول العكسى فيه اعتداء صريح على مبادىء السيادة والاستقلال والمساواة ، ومحاولة الدولة التخلص من بعض أعمالها باعتبارها فوق القانون والدفع بعدم خضوعها للقضاء الأجنبى فى هذه الحالة فيه مخالفة صريحة لأبسط مبادىء العدالة .

وإذا تمعنا فى دراسة أصل حصانة الدول الأجنبية من القضاء الإقليمى نصل إلى تأسيسها على اعتبارات عدة لا يدخل فيها مبدأ الاستقلال والمساواة للدول ذات السيادة . وأهم هذه الاعتبارات :

١ — كرامة الدول الأجنبية .

---

(١) تؤكد الكتب الدراسية دائما أن حصانة الدولة وممتلكاتها أساسه قاعدة قانونية دولية هى مبدأ مساواة واستقلال الدول ذات السيادة . وإذا رجعنا إلى الكتب التقليدية لا نجد أى دليل على ذلك . فجروسيوس لا يشير إليها وبينكرشوك يعترض عليها . أما فاتيل فبعد أن يعترف بها بالنسبة لرئيس الدولة الأجنبية لا يعلق عليها بخصوص الدولة ذاتها . ويذهب البعض إلى أن المبدأ ليس هو حصانة الدول الأجنبية وإنما المبدأ هو الاختصاص القضائى الإقليمى للدولة ، وحصانة الدولة الأجنبية هى تنازل صريح أو ضمنى عن القضاء من جانب الدولة الإقليمية . انظر حكم القاضى Marshall فى قضية Schooner Exchange v. Macfaddon لوثر باخت ، المرجع السابق ص ٢٢٩ .

٢ — الادعاء بأن الدولة ذات السيادة فوق القانون وتتمتع بمركز ممتاز أمام محاكمها الخاصة الداخلية .

ولا شك أن اتخاذ كرامة الدولة حجة لعدم إخضاعها للقضاء كلية لن يعمر طويلاً أمام الضرورات الدولية . وإخضاع الدولة الأجنبية للقضاء الأجنبى مع توفير الضمانات اللازمة لمنع إساءة الاستعمال لا يمس بكرامة الدولة من قريب أو بعيد . وقد لاحظ القضاة وبحق أن كرامة الدولة قد تمس من الدفع بالحصانة أكثر من قبولها الخضوع للقضاء[1] . والدفع بالحصانة المطلقة مما يتعارض مع فكرة حكم القانون وحقيقة مركز الدولة فى المجتمع الحديث[2] .

وليس ثمة شك فى أن إعفاء الدولة من الخضوع للقضاء الأجنبى أساسه الحصانة التى تتمتع بها الدول أمام محاكمها الداخلية . ونظرية حصانة الدولة سواء أكانت دولة الإقليم أم الدولة الأجنبية من الخضوع للقضاء هو بقايا

---

(١) "The dignity of a foreign State may suffer more from an appeal to immunity than from a denial of it".

انظر أيضاً فى الرأى المخالف ملحوظات Lapradelle على تقرير M. Lemonon الذى قدمه إلى جمعية القانون الدولى .

"L'égalité souveraine des Etats indépendants membres de la Société internationale, ne leur permet de venir ni en demande, ni en défense devant les tribunaux d'un autre Etat".

ويعلق على اختصاص المحاكم المحلية بقوله "Pour celle-ci, l'Etat, demandeur ou défendeur, est trop grand et cette justice trop petite".

ويرى Von Praag وهو من أشد أنصار الحصانة المطلقة أن أساسها هو تعارض مبدأ خضوع الدولة للقضاء الأجنبى مع الاحترام الواجب للدولة ذات السيادة .

انظر Revue de droit international et de législation comparée, 16 (1935), p. 100.

(٢) يرى لوثر باخت أن مبدأ الحصانة من القضاء الأجنبى إما أن نقبله ككل أو نرفضه ككل فإما أن نطبقه على كل أعمال الدولة سواء أكانت أعمال سلطة أم أعمال إدارة وإما أن نخضع جميع هذه العمليات للقضاء ويرى أنه إذا ما قامت دولة الإقليم بإخضاع تصرفاتها لحكم القانون دون أن تمنح لنفسها مركزاً ممتازاً ، مما يدفع بهذا الرأى إلى الأمام ، المرجع السابق ص ٢٣٠ .

العهد الذى كان صاحب السلطان يمارس العدالة فيه كمنحة لا كواجب . فهو أحد بقايا نظم الحكم المطلقة التى كان رئيس الدولة — و بالتالى الدولة — فيها فوق القانون[١] .

ونجد العمل الدولى فى كثير من الدول يميل إلى إخضاع تصرفات الدولة لحكم القانون . وفى فرنسا تعالج العلاقات الخارجية باعتبارها جزء مهم من أعمال الحكومة Actes de gouvernement التى لا يجوز للمحاكم أو لمجلس الدولة النظر فيها[٢] . و بالرغم من ذلك فالفقه والقضاء الفرنسى يجرى بالتدريج منذ الحرب العالمية الأولى على ترك مبدأ حصانة الحكومات الأجنبية المطلقة . و يقرر دستور وايمار ( م ١٣١ ) مبدأ مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها و يجيز الرجوع إلى المحاكم العادية بخصوصها . وكما تأثر فقه الحصانة المطلقة فى انجلترا بمبدأ حصانة التاج فإن صدور قانون ١٩٤٧ The crown proceedings Act الذى أعطى الأفراد حق الالتجاء إلى الطرق القانونية العادية ضد التاج أدى إلى تمهيد الطريق نحو وضع الدول الأجنبية والفرد على قدم المساواة أمام القانون[٣] .

نخلص من كل هـذه الدراسة لحصانة الدول ذات السيادة ، إلى إنكار وجود القاعدة الدوليـة التى تمنع من إخضاع الدولة للقضـاء الأجنبى . والتطورات الحديثة والنشاط المتزايد للدول فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية

---

(١) وهى الفكرة التى عبر عنها القاضى Holmes فى قضية :
"Kawananakao v. Polyblank 1907, 205 U.S. 349, 353.

وأسس حصانة الدولة فيها على ...on the logical and practical ground that there can be no legal right as against the authority that makes the law on which the right depends".

(٢) ويقول ديجى فى ذلك "L'idée de Souveraineté est restée plus vivante dans les relations extérieures des Etats que dans son activité intérieure... cette persistence n'est certainement pas étrangère au maintien de l'irresponsabilité de l'Etat en matière diplomatique".

أدت إلى تغيير النظرة التي عالج بها الفقه الدولى مبدأ السيادة والآثار التى رتبها عليه من حصانات دولية[1] . وسوف نرى فيما بعد أثر ذلك أيضاً على الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها رؤساء الدول وممثلوها فى البلاد الأجنبية . فالفقه ، كما سنرى ، يبنى هذه الحصانات على الحصانة التى تتمتع بها الدول ذات السيادة . ونحن قد أوضحنا التطور التى تقابله هذه الفكرة فى العمل الدولى الآن مما سيكون له أثره أيضاً فى تغيير الفكرة التقليدية فى مراكز الدبلوماسيين وحصاناتهم .

حقيقة أن الدول ذات السيادة حرة التصرف داخل وخارج إقليمها إلا أن هذه الحرية تحد منها القواعد الدولية التى تقرر مسئولية الدولة عن أعمالها ووسيلة المجتمع الدولى فى ذلك هى الطرق القضائية ( الدولية أو الداخلية حسب الظروف وحسب طبيعة العمل ) والإجراءات الدبلوماسية .

---

(١) بعد أن طالب البرفسور Lauterpacht بإخضاع الدولة الأجنبية لنفس المعاملة التى تلقاها دولة الإقليم أورد الاستثناءات التالية :

( أ ) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التشريعية التى تقوم بها الدول الأجنبية والإجراءات اللازمة لتطبيقها . كأن تقوم الدولة بتأميم ممتلكات أجنبية طبقاً للائحة أو قانون داخلى تعارض التزام دولى سابق . حقيقة أن بعض الدول قد يلجأ إلى التخلص من مجموعة من الالتزامات بهذه الطريقة إلا أن العلاج فى هذه الحالة يكون عن طريق الإجراءات الدبلوماسية .

(ب) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التنفيذية والإدارية التى تقوم بها دولة أجنبية داخل إقليمها ، كطرد غير قانونى أو سجن تعسفى أو إنكار للعدالة بصفة عامة . فلا تقبل الدعاوى الخاصة بالأخطاء التى ترتكبها الدولة على إقليمها وتصحيح الوضع هنا يكون عن طريق محاكم هذه الدولة أو الإجراءات الدبلوماسية العادية .

( ح ) عدم جواز رفع دعاوى تخالف المبادىء المتعارف عليها دولياً بخصوص الحصانات الدبلوماسية . وهذا الاستثناء مرجعه الرغبة فى تسهيل الاتصالات بين الدول ، وبرغم ذلك قررت بعض المحاكم باختصاصها بالنظر فى مثل هذه الدعاوى .

# الفصل الثانى

## هيئات العلاقات الدولية

١ — تنشأ العلاقات بين أشخاص القانون الدولى بواسطة مجموعات تلعب دور الوسيط بين النظم الدولية المختلفة ، يطلق عليها لفظ هيئات organes و agents وهى سلطات تكلف بالتعبير عن إرادة الدولة أو الهيئات الدولية سواء أكانت مؤقتة أو دائمة . وإذا كانت هذه الهيئات تعبر عن إرادة الدولة وتمثلها فى المحيط الخارجى إلا أنها أيضاً هيئات وطنية داخلية . فالمجتمع الدولى يستخدم الهيئات الداخلية « رئيس الدولة ، الوزراء الخ» لتكوين إرادة الدولة فى المحيط الدولى ولتوثيق الروابط الدولية[1] . فكأن معنى كلمة « هيئة » فى النطاق الدولى هو نفس المعنى الذى تقصده القوانين الداخلية حيث « الهيئة » organe هى السلطة المكلفة بالتقرير والإعلان عن رغبات الجماعة .

ويصدق ذلك على رئيس الدولة وعلى الوزراء على أقل تقدير[2] .

---

(١) انظر Cavaré: *Le droit international public positif*, 1951, p. 827.

وأيضاً Redslob: *Traité de droit des gens*, 1950, p. 193.

(٢) يقوم المجلس الفيدرالى أو إحدى لجانه فى سويسرا بهذه المهمة . غير أن الدستور الفيدرالى يحتفظ بجزء منها للجمعية الفيدرالية « م ٨٥ من الدستور الفيدرالى الخاصة بإجراءات المحافظة على السلم وعلى استقلال وحياد سويسرا وإعلان الحرب وعقد المعاهدات » .

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٨٤ . انظر الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان المرجع السابق ص ١١٧ . والدكتور حافظ غانم ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ١٩٦٠ ص ٤ .

٢ — وإذا قام الممثل ( الهيئة ) بنشاط معين باسم هيئة دوليـة فإنه لا يتمتع بسلطة التقرير التى يتمتع بها أفراد الطائفة الأولى . فهو لا يقوم — إلا فيما ندر — بالتعبير عن إرادة جماعية عليا . ومن السهل تفسير ذلك ، لأننا أمام هيئات قانونية دولية قليلة العدد نسبياً . والممثل هنا أداه لنقل رغبات الدولة des agents de transmission ، وهذا يصدق على مندوبى الدول فى اللجان والمؤتمرات الدولية وفى فروع الأمم المتحدة واللجان الدولية .

٣ — وفى النهاية توجد طائفة أخرى من الأشخاص تقوم بتعيينهم الدول المعنية وتضع على عاتقهم عبء القيام بنشاط دولى فى العلاقات المتبادلة بينها و بين أشخاص المجتمع الدولى الآخرين ، وهم الممثلون الدبلوماسيون .

وتقوم القواعد الدستورية الداخلية بتحديد الهيئات المختلفة التى تقوم بتكوين و بالإعلان عن إرادة الدولة فى المحيط الخارجى ، وعادة تتولاها الأجهزة الإدارية العليا . ووزارة الخارجية هى أهم هذه الهيئات وتخضع كمبدأ لقواعد النظم الإدارية الوطنية .

ونظراً لقيامها بعمليات دولية مستقلة داخل نطاق السلطات التى يخولها إياها النظـام القانونى الوطنى « مثل عقد المعاهدات وإرسال مذكرات الاحتجاج أو تقريرها إجراءات خاصة بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية » فإن وزارة الخارجية هى إحدى الهيئات التى يسبغ القانون الدولى عليها وصف الدولية[1] .

الهيئات الوطنية :

و يدخل فى هذه الطائفة رئيس الدولة ( سواء أكان ملكاً أو رئيساً

(١) انظر برادييه ڤوديريه ، المرجع السابق ص ٢٥٢ .

الجمهورية أو ديكتاتوراً ) ووزير الخارجية . وهم برغم اختلاف درجة تمثيلهم للدولة يقومون بالتعبير عن إرادتها فى المحيط الدولى الخارجى .

أولا — رئيس الدولة :

١ — حقوقه :

(١) ويتفق المركز القانونى الدولى الذى تعترف به القواعد الدولية لرئيس الدولة مع الامتيازات التى كان يتمتع بها وفقاً للقوانين الدستورية الداخلية وقت نشأة القانون الدولى . فهو الهيئة الداخلية العليا le souverain التى تتمتع بالسلطة و بحق تقريرها repraesentationis omnimodo .

وتقضى قواعد القانون الدولى بإسناد إرادة رئيس الدولة والأعمال التى يؤديها بهذا الوصف إلى الدولة نفسها . وتتحمل الأخيرة بكافة النتائج التى تترتب على هذه الإرادة أو على هذه الأعمال على أساس أن رئيس الدولة هو أسمى ممثل لها . فرئيس الدولة ليس بحاجة إلى تصريح خاص أو خطابات اعتماد لممارسة حقوقه كرئيس للدولة[1] .

---

(١) ويرى Verdross أن الهيئة الداخلية العليا فى الدولة هى فى النهاية — طبقاً للقواعد الدولية — الفرد أو الأفراد الذين يمارسون السلطة فعلا فى الدولة . وإذا خضعت الحكومة إلى سلطان شخص يعمل من وراء الستار ، فهذا الشخص هو رئيس الدولة :
**"Si donc le gouvernement officiel se trouve placé sous l'autorité (Befehlgewalt) d'un détenteur du pouvoir agissant dans les coulisses, c'est ce dernier qui, en droit international, doit être considéré comme chef d'Etat".**

ومن السهل الرد على هذا القول ، فليس من الضرورى أن يكون الشخص الذى يمارس السلطة فى الدولة هو رئيس الدولة كما يخلص من النظم البرلمانية ومما جرى عليه العمل فى الديكتاتوريات . ونجد أن الدستور السويسرى ( المادة ١٠٣ ) يقضى بقيام مجلس من المستشارين الفيدراليين المتساوين فى الحقوق بممارسة السلطة التنفيذية العليا . فى حين تنص المادة ١٤ من القانون الفيدرالى الخاص بتنظيم الإدارة الفيدرالية الصادر فى ٢٦ مارس=

ورئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية [١] ، ويلعب فى معظم الدول دوراً ولو إسمياً [٢] فى ممارسة العلاقات الخارجية . وتقوم الدساتير المختلفة بتحديد السلطة التى يتمتع بها ، وقد قامت النظم الدستورية الحديثة بتقييد سلطاته وقاسمته السلطات التشريعية فيها . وقد يترك لهذه السلطة الأخيرة حق تقرير إعلان الحرب [٣] . وتحدد النصوص الدستورية والتقاليد الدولية دور رئيس الدولة فى الممارسة الفعلية للعلاقات الخارجية كما تحدد شخصية ومصالح رئيس الدولة والظروف المحيطة به [٤] .

---

= ١٩٢٤ على قيام رئيس الاتحاد بتمثيله فى الخارج . ويرى جوجنهايم أن هذا النص لا يتفق مع السلطات التى يتمتع بها رئيس الاتحاد وأنه أحد بقايا الفكرة القديمة فى وظائف رئيس الدولة .

انظر جوجنهايم المرجع السابق ص ٤٨٥ وأيضاً ردسلوب المرجع السابق ص ١٩٣ .

(١) ينص الدستور المصرى على أن السلطة التنفيذية من حق رئيس الدولة ( رئيس الجمهورية ) الذى يتولاها ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور ( مادة ١٦٩ ) . فهو الذى يقترح القوانين ( المادة ١٣٢ ) ويعترض عليها ( المادة ١٣٤/١٣٣ ) ويصدر قرارات تكون لها قوة القانون فيما بين أدوار الانعقاد وفى فترة حل مجلس الأمة ( المادة ١٣٥ ) ويصدر اللوائح التفويضية ( مادة ٣٦ ) ويرتب المصالح العمومية ( المادة ١٣٨ ) وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ( المادة ١٣٩ ) ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين ( المادة ١٤٠ ) وله حق العفو ( المادة ١٤١ ) ويعلن الحرب ( المادة ١٤٢ ) ويبرم المعاهدات ( المادة ١٥٣ ) ويعلن حالة الطوارىء ( المادة ١٤٥ ) .

(٢) يعمل ملك انجلترا على اكتساب صداقات الدول وتأييدها لدولته .

(٣) يقرر الدستور المصرى فى المادة ١٢ أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية وينص فى المواد ١٤٠ ، ١٤٢ على إعطائه حق تعيين الممثلين الدبلوماسيين وعزلهم وحق إعلان الحرب بشرط تعليق الإعلان على موافقة مجلس الأمة دون تفريق بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية . انظر الدكتور طعيمة الجرف ، موجز القانون الدستورى ١٩٦٠ ص ٣٧٣ .

(٤) تحدد القواعد العرفية الدولية المركز القانونى لرئيس الدولة بوصفه أسمى ممثل لدولته فى المحيط الخارجى . وعادة يتمتع رئيس الدولة باختصاصات هامة فى السياسية الخارجية سواء مارسها بنفسه كما هو الحال فى الملكيات pays monarchiques أو الديكتاتوريات =

وطبقاً لقواعد القانون الدولى ، يقوم رئيس الدولة بدور رئيسى فى التفاوض باسم دولته وفى عقد المعاهدات والتصديق عليها وفى إعلان الحرب وهى الصور الثلاث لعلاقات الدول الخارجية .

(ب) **عقد المعاهدات** : وقبل عام ١٧٨٩ وخلال جزء كبير من القرن التاسع عشر ، قام رؤساء الدول بدور شخصى مباشر فى عقد المعاهدات . كما حدث فى مؤتمر فيينا حين قام رؤساء الدول بالتوقيع على معاهدات الحلف المقدس (١٨١٤ — ١٨١٥) . إلا أن ذلك ، و برغم التطور الجديد فى العلاقات الدولية لايحدث إلا قليلا[١] . وقد حضر الرئيس ولسن مناقشة عهد العصبة وقام بالتوقيع عليه وعلى معاهدات فرساى شخصياً . إلا أن حضور رئيس الدولة المؤتمرات الدولية شخصياً ، وقد تترتب عليه بعض المشاكل و بخاصة فى قواعد البروتوكول فى البلاد الديمقراطية[٢] .

(ح) **التصديق على المعاهدات** : تنص الدساتير عادة على إعطاء رئيس الدولة بوصفه الهيئة الدستورية العليا حق التصديق على المعاهدات . فكأن

---

= pays autoritaires وفى البلاد التى تأخذ بمبدأ فصل السلطات كالولايات المتحدة الأمريكية أو مارسها بواسطة وزراء مسئولون كما هو الحال فى الحكومات البرلمانية . فرئيس الدولة هو أعلى سلطة فى النطاق الخارجى puissance suprême .

انظر Sibert: *Traité de droit international public*, 1951, T. II.

(١) مؤتمر القمة بباريس الذى انعقد فى الصيف الماضى وكان نصيبه الفشل . ومؤتمر الدار البيضاء الذى جمع بين رؤساء الدول الإفريقية .

(٢) تنص المادة ٥٦ من الدستور المصرى على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها مجلس الأمة وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، وعلى أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو تتعلق بحقوق السيادة ، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الميزانية ، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة .

دور رئيس الدولة فى التصديق على المعاهدات باق كما هو [١] .

هذا ويرتب القانون الدولى الآثار القانونيـة اللازمة على إرادة رئيس الدولة حتى ولو خالف فى ذلك القواعد الدستورية الداخلية وتلتزم الدولة فى هذه الحالة بنتيجة العمليات التى قام بها .

**٢ — امتيازات رؤساء الدول :**

هذا المركز الاستثنائى الذى يشغله رئيس الدولة فى ميـدان العلاقات الدولية يفسر لنا بالإشـتراك مع مبدأ الاستقلال الذى تتمتع به الدول ذات السيادة[٢] وما ينتج عنه من واجب الاحترام الدولى لـكرامة الدول الأجنبية ، نصوص القوانين الداخلية التى تنص على معاقبة التعرض لرؤساء الدول ، ومراسم التكريم المختلفة التى تقدم لهم عند سفرهم إلى الخارج[٣] ، les honneurs officiels ومجموعة الامتيازات والإعفاءات التى يقررها لهم العرف الدولى[٤] .

وقد استقر العرف الدولى على إعطاء رؤساء الدول الأجنبية عنـد سفرهم إلى الخارج مجموعة من الإمتيازات المختلفة فما هى هـذه الإمتيازات ؟ وما هى الاستثناءات التى ترد عليها ؟ وما هو الأساس القانونى لها ؟

وسندرس هذه الإمتيازات بشىء من التفصيل لأنه لا يكفى تعداد هذه

---

(١) ورد ذلك فى مؤتمر باريس ١٩١٩ . أنظر كافارى ، المرجع السابق صفحة ٩ .

(٢) "...et la courtoisie internationale qui ramène chaque Etat à respecter l'indépendance et la dignité des autres Etats souverains". Cour d'appel anglaise; aff. Mighell v. Sultan of Jahore 1894, Cobbett, Cases, 6th ed., T. I, p. 104, etc.

(٣) إلا إذا سافر متنكراً ويقع على سلطات الأمن الداخلية عبء حمايته فى هذه الحالة .

(٤) L'Inviolabilité et l'exemption de Juridiction.

الإمتيازات بل يجب أن نعالج ما تثيره من مشاكل فى الميدان الدولى .

**(١) الأساس القانونى لامتيازات رئيس الدولة : نظرية عدم التواجد الإقليمى :** يقرر العرف الدولى إعفاء رؤساء الدول المسافرين بالخارج من الخضوع لأحكام القوانين والقضاء الأجنبى . و يسند الفقه هذا الامتياز بنظرية عدم التواجد الإقليمى exterritorialité وهى فرض ينحصر فى اعتبار رئيس الدولة المسافر بالخارج والمقيم بدولة أجنبيـة كأنه لم يترك إقليم دولته و بذلك لا يخضع للنظم الداخلية للدولة المقيم على إقليمها .

ولا جدال فى مجافاة هذا الإدعاء لمبدأ من المبادىء الرئيسية التى يقررها القانون الدولى للدول المستقلة وهو مبدأ السيادة . حقيقة أن الهدف المباشر الذى تسعى هذه النظرية إلى تحقيقه هو إسباغ الصفة الشرعية القانونية على تصرفات رئيس الدولة الموجود بالخارج حتى ولو خالفت اللوائح المحلية إلا أنه يمكننا الوصول إلى نفس الحل لو نظرنا إلى هذا الامتياز على أنه إعفاء استثنائى من الخضوع لسيطرة القواعد الأجنبية .

وقد ناقش الفقه قديماً هذه النظرية وذهب De Martens [١] إلى تقرير وجود عرف دولى أوروبى يمنح حق عـــدم التواجد الإقليمى لرؤساء الدول الأجنبية . أما Klüber فقد وسع من هذا الامتياز ومده إلى مقر رئيس الدولة وحاشيته ومنقولاته[٢] . وأخذ Heffter بنفس الرأى وأرجعه إلى مبدأ المساواة بين رؤساء الدول الأجنبية[٣] . أما Bluntchli [٤] فقد قرر أن سلامة العلاقات

---

(١) Précis du droit des gens moderne de l'Europe, 1864, liv. V, T. II, p. 10.

(٢) Droit des gens moderne de l'Europe, 1874, p. 80 et 192.

(٣) Le droit international de l'Europe, 1883, p. 126.

(٤) Les souverains sont, dans la règle, au dessus des lois de l'Etat, même s'ils se trouvent sur un territoire étranger". Le droit international codifié, 1881, p. 121.

الدولية ومبدأ استقلال الدول يجب مبدأ السيادة الإقليمى ، ولتأكيد استقلال الدول يجب عدم إخضاع رؤسائها لسلطة أجنبية .

والفقه والعرف الدولى إذ يقرران مبدأ عـدم التواجد الإقليمى لرئيس الدولة و يمدان من أثره حتى يشمل حاشيته ومنقولاته[1] فإنما يصدران فى ذلك عن باعث واحـد هو : رئيس الدولة هو أسمى سلطة فى دولته ورمز سيادتها ومن ثم لايجوز إخضاعه لأية سلطةأجنبية . فبما أن الدول متساوية فى السيادة قانوناً ، فإن رؤساءها المعبرين عن إرادتها متساوون أيضاً ، ومبدأ المساواة بينهم ينفى فكرة خضوع أحدهم للآخر نظراً للاحترام الواجب إظهاره للدول ذات السيادة ولرؤسائها . وزيادة على ذلك فالدول تعامل رؤساء الدول الأجنبية معاملة ممتازة بناء على اعتبارات الملاءمة والمجاملة .

**ماهية هذه الامتيازات :**

١ — يجب على الدولة التى يقيم فيها استقباله وفقاً لمراسم خاصة ، تنطوى على الإجلال والاحترام .

٢ — يعفى رئيس الدولة من الخضوع للقوانين المحلية . وهو امتياز سلبى ينحصر فى منع تطبيق القوانين المحلية على رئيس الدولة ، إلا أنه لا يسمح لرئيس الدولة بخرق القوانين المحلية .

٣ — عدم التعرض لشخصه و إعفائه من كل مظاهر العنف المباشرة وغير المباشرة التى قد تقوم بها السلطات المحلية بشرط عدم قيامه بما يخالف لوائح الأمن والنظام العام . و يشمل ذلك إعفائه من الخضوع لقضاء المحاكم الجنائية

---

(١) وذلك يرجع إلى معاونتهم رئيس الدولة ، بطريقة غير مباشرة ، على قيامه بأعباء وظيفته وبتمثيل الدولة فى الخارج .

إلا أن ذلك لا يمنع السلطات المحلية من اتخاذ إجراءات الأمن اللازمة . و إذا حدث وقام رئيس الدولة أثناء تواجده بالخارج بارتكاب مخالفة للقوانين المحلية فللدولة الحق فى إنهاء زيارته[1] .

٤ — يعفى رئيس الدولة من دفع كافة الضرائب الشخصية والمباشرة كما يعفى من دفع الرسوم الجمركية بالنسبة لأمتعته ولا يجوز تفتيش حقائبه أو أمتعته . بل وتجرى الحكومات على إعفائهم ، من باب المجاملة ، من دفع الرسوم التى تكون مقابل خدمات فعلية تقوم بها الدولة كالنور والكهرباء .

٥ — القضاء المدنى : يجرى العرف الدولى على إعفائهم من القضاء المدنى وخاصة بالنسبة للديون التى يقومون بعقدها . والفقه والقضاء مختلفان حول اختصاص محاكم الدولة الإقليمية بنظر الدعاوى التى ترفع على رؤساء الدول بخصوص الالتزامات التى يشتركون فيها عند تواجدهم بإقليم الدولة . و يذهب رأى أول ، استناداً إلى مبدأ السيادة ، إلى منع القضاء من النظر فى هذه الالتزامات ، ولرئيس الدولة إن شاء ، التنازل صراحة أو ضمناً عن هذا الامتياز .

و يرى جزء آخر من الفقه ، و يؤيده فى ذلك القضاء الفرنسى ، التفرقة بين الأعمال التى يقوم بها رئيس الدولة بوصفه ممثلاً لدولة ذات سيادة ، والأعمال التى يقوم بها بصفته الشخصية . و يقرر عدم خضوع الأولى لقضاء المحاكم ، أما الثانية فيجب رفع الدعوى بخصوصها . و يفرق هنا بين ما إذا كان رئيس الدولة مدعياً أو مدعى عليه . ففى حالة قيام رئيس الدولة برفع الدعوى[2] ،

---

(١) غير أنه لا يقع تحت طائلة القانون . أنظر :

Vattel: *Le droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, 1863, Liv. IV, chap. VII, T. III, p. 295.

(٢) يسير القضاء الأمريكى على هذا الرأى انظر :

aff. Dexter et Carpenter v. Kungling Jarnvagsslsentyre et al. U.S. Circuit Court of Appeals (second circuit) 14 juillet 1930.

وكذلك القضاء الألمانى والإيطالى . فى قضية Sapphire التى عرضت أمام المحكمة =

لا يوجد ما يبرر الإعفاء من القضاء ، لانتفاء مقتضيات المصلحة العامة . أما إذا رفعت عليه الدعوى فإن المحاكم الداخلية تقضى عادة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى . وأصل هذا الرأى حكم أصدرته إحدى المحاكم الإنجليزية فى دعوى فسخ وعد بالزواج ارتبط به سلطان جوهور . فبعد أن قررت المحكمة تمتع سلطان جوهور بوصف رئيس الدولة ، قضت بأن الإعفاء من الخضوع للقضاء المحلى أساسه الاحترام الواجب لممثل كل دولة ذات سيادة[1] ، وأن امتياز الإعفاء من الخضوع للقضاء الأجنبى يستند إلى مبدأ حصانة الدولة . وأكدت تمتع رئيس الدولة بهذا الامتياز حتى ولو قام بالتعاقد بصفته الشخصية أو باسم مستعار[2] .

إلا أنه إذا قبل رئيس الدولة اختصاص المحكمة ، فإن الفقه والقضاء يقرران فى هذه الحالة جواز الاستمرار فى الدعوى "On ne saurait être plus exigeant que lui" فقبول رئيس الدولة رفع الدعوى عليه ينفى وجود ما يمنع من ممارسة الاختصاص القضائى . وسنتكلم عن هذه النقطة مرة أخرى فيما بعد .

٦ — يحتفظ رئيس الدولة أثناء سفره بالخارج ، بكل حقوقه فى السيادة الخاصة بدولته ورعاياها . وله أن يصدر لوائح تنفيذية تخص دولته

---

= العليا للولايات المتحدة ، بعد أن تصادمت الباخرة سافاير مع الباخرة الفرنسية Eurgale ، باسم نابليون الثالث إمبراطور فرنسا وطالب فيها بالتعويضات عن الخسائر التى ألمت بالباخرة الفرنسية . وقررت محاكم الدرجة الأولى والاستئنافية ثم المحكمة العليا الأمريكية أن الرئيس الأجنبى له أن يرفع الدعوى أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية .

(١) Mighell v. Sultan of Johore, 1894.

قررت المحكمة فى هذه القضية "Aucune juridiction ne peut être exercée par les tribunaux sur la personne de tout souverain d'un autre Etat".

(٢) أنظر كافارى المرجع السابق ص ١١ وما بعدها .

طالما لم يتعدى على سيادة الدولة المقيم على إقليمها .

ولكن هل لرئيس الدولة أن يباشر القضاء خارج إقليم دولته ؟ يذهب رأى إلى السماح له بذلك فى حالات الضرورة ، بشرط ألا يتعارض ذلك مع قوانين دولته أو مع القوانين المحلية . غير أن ذلك لا يمنع السلطات المحلية من التدخل إذا ما قام رئيس الدولة بعمل مخالف للنظام العام . ومعنى إعطاء رئيس الدولة سلطة القضاء على رعاياه ، إلزام السلطات المحلية بتنفيذ الأحكام التى يصدرها فى هذه الحالة على رجال حاشيته ، أو السماح له بتنفيذها بنفسه دون أن تستطيع هذه السلطات الحد من إساءة الاستعمال المحتملة فى هذه الحالة . وهو قول لا يمكن لنا الأخذ به .

ويجرى العرف على عدم السماح لرئيس الدولة بمباشرة القضاء على رجال حاشيته . ذلك أن سلطة القضاء إحدى خصائص السيادة ، ورئيس الدولة لا يتمتع بها فى إقليم الدولة الأجنبية الذى يخضع لسيادة رئيس دولة آخر .

ولا يمكن القول بوجود سلطتين تتمتعان بالسيادة فى دولة واحدة . فالأمة هى مصدر السلطات ولاشك أنها لم تقصد منح الأمير الأجنبى السيادة على إقليمها وما يترتب على ذلك من سلطة القضاء . ولا يمكن هنا قبول الدفع الذى يقدمه البعض بأن رئيس الدولة ذات السيادة الذى تستقبله الدولة الأجنبية له الحقوق اللصيقة بمبدأ السيادة . ذلك أننا حتى لو قبلنا هذا الفرض ، فإن رئيس الدولة الأجنبى لا يمارس بالخارج إلا السلطات التى يمتلكها فى بلده الأصلى . وتجرى غالبية الدول على حرمان رئيس الدولة من حق ممارسة القضاء على المحيطين به ، وانقضى ذلك بانتهاء عهد الإقطاع وعهد الملكية المطلقة . وعلى هذا فإذا ارتكب أحد أفراد الحاشية جريمة ما فعلى رئيس الدولة الأجنبى تسليمه إلى السلطات المحلية أو إعادته إلى دولته الأصلية . كما

لا يتمتع رؤساء الدول بحق المأوى للمجرمين الفارين من القضاء الإقليمى [1] .

**الاستثناءات التى ترد على امتيازات رؤساء الدول :**

يورد الفقه الاستثناءات التالية :

١ — إذا دخل رئيس الدولة فى الخدمة العسكرية للدولة التى يوجد فى أراضيها . والمقصود هنا الخدمة العسكرية العاملة ، إذ أن الرتب الفخرية العسكرية لا تخضع أحدهم للآخر . والخدمة العسكرية العاملة تمنع تطبيق نظرية عدم التواجد الإقليمى وما ترتبه من امتيازات ، منعاً جزئياً ، بمعنى أن رئيس الدولة تتوقف امتيازاته هنا . وإذا حصل نزاع ما ، فالأفضلية لوصف رئيس الدولة وللأخير الخيار بين التنازل عن الخدمة أو عن امتيازات السيادة .

٢ — يفقد رئيس الدولة امتيازاته إذا زالت عنه صفة رئيس الدولة ، كما لو عزل أو تنازل عن العرش أو انتهت مدة رياسته « إذا كان رئيساً للجمهورية » . ولحكومة الدولة المقيم على أراضيها معاملته كفرد عادى فى هذه الحالة [2] .

٣ — إذا أساء رئيس الدولة أثناء وجوده بالخارج إلى الدولة المقيم على إقليمها . كما لو قام بعمل يهدد الأمن والنظام العام أو بأعمال معادية لرئيس الدولة الإقليمية ، فحقوق الضيافة لا توجه ضد المضيف .

٤ — إذا وجد رئيس الدولة الأجنبى على إقليم الدولة رغم إرادة السلطات المحلية . وتجرى الدولة عادة على طلب تصريح بدخول رئيسها ويتم ذلك بتعبير رئيس الدولة عن رغبته فى زيارة الإقليم ، أو إظهار نية القيام بالزيارة أو

(١) انظر براديبه فوديريه — المرجع السابق ص ١٩٠ .

(٢) وقد تحتفظ حكومة الإقليم له بها من باب المجاملة Sibert انظر المرجع السابق .

الإعلان عنها[١] وعادة ترحب السلطات المحلية بذلك من باب المجاملة .

٥ — تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته : إذا سافر رئيس الدولة تحت إسم مستعار فإنه يعامل كمواطن أجنبى عادى ، إلا أن له أن يعلن عن شخصيته فى أى لحظة فتصبح الإمتيازات من حقه من جديد . وسفر رئيس الدولة تحت إسم مستعار يفيد رغبة رئيس الدولة فى التنازل عن صفته التمثيلية وما يترتب عليها من امتيازات . وإذا أخذنا بعكس ذلك تسببنا فى الإضرار بمصالح من يتعاملون معه وهم يجهلون شخصيته الحقيقية . فالفرد الذى يداين رئيس دولة وهو عالم بذلك ليس له أن يشكو إن ضاع حقه فى رفع الدعوى ، فقد تعاقد وهو عالم بصفة من يتعاقد معه . والوضع يختلف إذا تعامل مع رئيس دولة ينكر شخصيته الأصلية ، فالعدالة لاتتحقق إذا رفضنا السماح له برفع الدعوى عليه . فالواجب النظر إلى موقف المتعاقدين عند التعاقد ومعرفة ما إذا كان رئيس الدولة قد تنازل أو لم يتنازل عن إمتيازاته حتى لا نعطى له فرصة التهرب من التزاماته بالإعلان عن شخصيته .

ويتجه جزء من الفقه إلى تقرير بطلان تنازل رئيس الدولة عن إمتيازاته وقبوله الخضوع للقضاء الإقليمى . ويبررون رأيهم هذا بأن رغبة رئيس الدولة فى الخضوع للقضاء المحلى فيها اعتداء صريح على واجبه فى احترام سيادة الدولة التى يمثلها . والقضاء لم يستقر على رأى واحد فى هذا الموضوع :

ذهبت المحاكم الإنجليزية إلى ضرورة تنازل رئيس الدولة صراحة عن امتيازاته أمامها حتى تنظر فى الدعوى[٢] . ذلك أن قواعد الإجراءات المدنية

---

(١) L'annonce d'un projet, la manifestation d'une intention, l'expression d'un désir.

(٢) قضية سلطان جوهور حيث طلبت المحكمة
"A submission in the face of the court, as for example by appearance to a writ". B.Y.B., 1958, p. 261. =

الإنجليزية لم تكن تسمح لأى شخص سواء أكان فرداً عادياً أو دولة ذات سيادة بالخضوع للقضاء المحلى إلا إذا قبل اختصاص المحكمة صراحة[١] . فكأن القضاء الإنجليزى لم يقرر قاعدة من قواعد القانون الدولى العام أو قاعدة تتعلق فقط بالدول ذات السيادة و إنما أكد قاعدة إجرائية موجودة ، تطبق على كل أطراف الدعاوى فى القضايا التى ترفع أمامها[٢] . ولاجدال فى

---

= واستندت المحكمة فى ذلك إلى آراء لفائيل ورد ذكرها فى الحكم :

"On his (i.e. the sovereign's) making himself known he cannot be treated as subject to the common laws, for it is not to be presumed that he has consented to such a subjection and if a prince will not suffer him in his dominion on that footing, he should give him notice of his intention".

واستناد المحكمة على هذه الفقرة غير سليم ، إذ أن فائيل يقرر أن سفر الأمير متنكراً لا يكفى لإثبات التنازل ولكنه لا يشرح ما يجب فعله حتى يعتبر التنازل موجوداً .

(١) Facie Curiae

(٢) انظر أيضاً القضية التى عرضت على القضاء الانجليزى عام ١٨٩٦ .
The British Wagon Co. Ltd. v. Gray

وفيها أرسل المدعى عربات محملة بالفحم إلى المدعى عليه فى اسكتلندا وتم رفع الدعوى بناء على نص ورد فى العقد يقضى بتطبيق القانون الانجليزى واختصاص المحكمة العليا الانجليزية فى المنازعات الناتجة عن العقد . وقد رفضت المحكمة الحكم باختصاصها بناء على أن أطراف العقد ليس لهم تقرير اختصاص المحاكم عن طريق الاتفاقات العقدية .

"Such an agreement could not give the Court power to make an order which the rules say shall not be made. Such a contract was ultra vires, and of no effect". B.Y.B. 1958, p. 263.

وقد صدر قانون عام ١٩٢٠ غير هذه القاعدة ويقضى :

"Not withstanding any thing contained in Rule I of this order the parties to any contract may agree (a) that the High Court of Justice shall have jurisdiction to entertain an action in respect of such contract, and, moreover in the alternative, (b) that service of any writ of summons in any such action may be effected at any place within or out of the jurisdiction on any party or on any person on behalf of any party or in any manner specified or indicated in such contract". B.Y.B. 1958, p. 262.

وفى قضية « الشرقية The Charkieh » قضت المحاكم الانجليزية بعدم انطباق وصف رئيس الدولة على خديو مصر ورفضت الدفع بعدم خضوعه للقضاء . وقضت بأنه حتى لو كان يتمتع بهذا الوصف ، فإنه باستعماله السفينة فى الأغراض التجارية العادية ، قد تنازل عن هذا الامتياز .

أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء تفقد أهميتها أمام المحاكم الإنجليزية لو أنها أخذت بنظرية الحصانة النسبية التى أخذت بها المحاكم الأوروبية والتى تقضى بقصر الإعفاء على أعمال السلطة . ولو أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء المحلى تختلف عن مشكلة تحديد مدى هذا الإعفاء ، وقد احتفظت مشكلة تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته بأهميتها حتى فى النظم القانونية التى تأخذ بالتفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والقانون الإنجليزى لم يحدد بعد معيار التفرقة بين هذين النوعين من الأعمال ولذلك يميل الفقه الإنجليزى إلى تقرير قبول التنازل عن الإمتيازات ورفض السماح لرئيس الدولة بالرجوع فيه[١].

أما محاكم دول القارة فقد قبلت تقرير اختصاصها فى الأحوال التى مد فيها الأطراف سلطة المحكمة عن طريق العقد . وقررت سلطة أطراف العقد فى اختيار المحكمة المختصة[٢]. وانتقلت هذه القاعدة بالتدريج إلى القضاء الدولى . وحتى وقت قريب لم تفرق المحاكم الأوروبية بين الإختصاص الداخلى والإختصاص الخارجى[٣] ، وطبقت القواعد الداخلية بصرف النظر عما إذا

---

(١) والتفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إحدى المشاكل القانونية المعاصرة . ذلك أن تحديد أعمال السلطة يتطلب مبدئياً عملا سياسياً هو تحديد الوظائف العامة التى تقوم بها الدولة الحديثة . ولا يجب التشاؤم والقول بأن هذه الصعاب تقف حجر عثرة فى قبول المحاكم لمبدأ التفرقة ، وخاصة بعد أن كثرت هذه الدعاوى ولذلك تبدو ضرورة النص صراحة على التنازل عن الامتيازات . ولن يكون لهذا النص أى فائدة إذا لم تعترف المحاكم بالقيمة القانونية التى يتمتع بها هذا النص .

انظر Delaume: *Jurisdiction of Courts and International Loans*, in American Journal of Comparative Law, 6 (1957), p. 189.

(٢) تأثرت قوانين الإجراءات المدنيـة لدول القارة المختلفة بالقاعدة الرومانية prorogatio fori . انظر :

Engelmann-Millar: *History of Continental Civil Procedure*, Boston, 1927, p. 552.

(٣) وبخاصة لانقسام بعض الدول الأوروبية حتى وقت قريب إلى دويلات صغيرة « ألمانيا وإيطاليا وسويسرا » . انظر قرار المحكمة العليا الألمانية الصادر فى ١٤ نوفمبر ١٩٢٩ ، المجموعة الرسمية ، المجلد ١٢٦ ص ١٩٩ .

كانت المحكمة التى اتفق الأطراف على اختصاصها ، من وجهة نظر أحد الأطراف أو من الوجهة القانونية ، محكمة أجنبية . والقول بغير ذلك فى قارة تتداخل دولها وتتبادل التجارة ، يضر باقتصادها وتجارتها أكبر الضرر . ولهذا فإن الفقه الأوروبى فى دراسة مشكلة التنازل عن الإمتيازات لم تقابله المشاكل التى واجهت القضاء الإنجليزى . ولم يكن من السهل إنكار أو رفض إعطاء هذا الحق لرئيس الدولة[1] ، بعد أن قررته المحاكم للأفراد العاديين . وتجرى المحاكم على السماح بالتنازل عن إمتياز الإعفاء من القضاء المحلى سواء صراحة أو ضمنا و باختصاص المحكمة التى يتفق عليها الطرفان .

والارتباط واضح بين فقه وقضاء حصانة الدولة من الخضوع للقضاء الأجنبى ونظرية عدم التواجد الإقليمى وما ترتبه من عدم خضوع رئيس الدولة للقضاء المحلى . ونحن نرى التفرقة هنا بين نوعين من الأعمال :

١ — أعمال السلطة وهذه لا يجوز لرئيس الدولة التنازل عن الإعفاء من

---

(١) يقرر Gmür أن غالبية الفقه القانونى تقبل فكرة التنازل عن الإعفاء من القضاء بأى شكل وأنها ملزمة للدولة التى قامت بها . واتبعت المحاكم الأوروبية وجهة النظر هذه ، فنجد أن المحكمة السويسرية الفيدرالية العليا قد قررت أن إصدار أذونات حكومية قابلة للدفع فى سويسرا تتضمن قبول الاختصاص القضائى السويسرى Official Reports, Vol. 44, part I, p. 54 وقد مهد هذا الحكم الطريق لقضاء المحاكم السويسرية وفى توضيح الفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والمحاكم الفرنسية تأخذ بتفسير للاعفاء أضيق من ذلك الذى تقول به المحاكم الإيطالية والبلجيكية ، غير أنها تقرر منذ عام ١٨٨٨ أن التنازل الضمنى أو الصريح صحيح قانوناً . انظر :

Tribunal Civil Seine re Rochaid O. Dahdah v. Tunisian Government, 10 April 1888; Journal du droit international, Clunet, p. 670.

ويوجد فى الرأى المعارض حكمان : صدر أحدهما من أحد المحاكم الفرنسية والآخر من المحكمة العليا اليابانية . ويقرر الحكم الأخير عدم جواز تقرير الاختصاص فى اتفاق يعقد بين دولة أجنبية وأحد الأفراد العاديين . إذ أن قبول الاختصاص فى رأى المحكمة ، يجب أن يتم عن طريق معاهدة تعقد بين الحكومة اليابانية والحكومة الأجنبية . انظر :

Matsuyama and Sano v. Republic of China, Annual Digest of International Law, 1927-1928, Case No. 107.

القضاء بالنسبة لها لما فى ذلك من اعتداء على حقوق الدولة التى يمثلها .

٢ — الأعمال العادية التى قد يباشرها رئيس الدولة سواء أكانت أعمال إدارة أو أعمال قام بها بصفته الشخصية وهذه يجوز له فيها التنازل عن امتيازاته . وإذا قام بالتنازل فلا يجوز له أن يرجع فيه فيما بعد وإلا أدى ذلك إلى ظلم أطراف العقد الآخرين . ولا شك أن سيادة الدولة لا يجب أن يتخذ منها رئيس الدولة ستاراً لأعماله الشخصية ، يتنازل عنها يوماً ويعلن صفته ويطالب بامتيازاتها فى يوم آخر .

## نظرية عدم التواجد الاقليمى ورؤساء الجمهوريات :

رئيس الدولة أياً كان وصفه ، يتمتع بالامتيازات التى يقررها العرف الدولى لشاغل هذا المنصب . ويجرى جزء كبير من الفقه على التفرقة فى المعاملة بين الملوك ورؤساء الجمهوريات فيما يتعلق بالإمتيازات التى تقرر لهم فى الدول الأجنبية . فإذا سافر رئيس الجمهورية إلى الخارج وقام بعمليات مختلفة بوصفه رئيساً لدولته ، فإن له الحق فى الدفع بالإعفاء من القضاء المحلى . وإذا لم يعلن عن صفته هذه حتى ولو لم يكن مجهلا فإنه يعامل معاملة الأفراد العاديين . ويبرر Pradier-Fodéré ذلك بقوله إن الملك له وضع خاص لأنه يمثل سيادة الدولة ولا يخضع لسيادة خارجية إلا استثناء ، فى حين يحدث العكس بالنسبة لرؤساء الجمهوريات . فهم كقاعدة عامة أشخاص عاديين قبل رئاستهم وبعد انتهاء مدتها . وصاحب السيادة فى الجمهوريات الحديثة هو الشعب أى مجموع المواطنين ، والهيئة العليا — السلطة العليا — فى الدولة ذات النظام الجمهورى تنوب عن الشعب صاحب السيادة الذى يمنحها مجموعة من الإختصاصات تقوم بتحديدها القواعد الدستورية الداخلية . ورئيس الجمهورية لا يتمتع بالسيادة لشخصه فهو ليس إلا مواطن عادى إختاره مواطنوه لشغل مركز ممتاز بصفة

مؤقتة . وهو أهم موظف تنفيذى فى دولته ، و يساعده فى أداء عمله مجموعة من الهيئات الأخرى . وهو رمز استقلال الدولة وعنوان كرامتها و يجب له لذلك الإحترام الواجب لأمته . و يترتب على ذلك إعطائه الحق فى لقب رئيس الدولة وفى المعاملة اللائقة وفى مراسم الحفاوة والتكريم التى يقررها العرف الدولى ، إلا أنه لا يتمتع بالإمتيازات الشخصية المقررة لرؤساء الدول الملكية .

إلا أن هذا القول لا يصدق الآن ، فرئيس الدولة سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية لا يمثل إلا شيئاً واحداً هو سيادة الأمة بصرف النظر عن الطريقة التى يتم بها اختياره . والإمتيازات التى يقررها العرف الدولى الآن لرئيس الدولة يقررها لشاغل هذا المنصب بصرف النظر عن طبيعة مركزه فى القانون الداخلى ، أى أن العرف يقررها للدول ذات السيادة أولا ثم لشاغل هذا المنصب ثانياً .

### تقدير نظرية عدم التواجد الاقليمى :

١ — يهاجم البعض نظرية عدم التواجد الإقليمى بالبعد عن الحقيقة والإعتماد على الحيلة والإفتراض . غير أنهم فى هذا النقد ، لا يهدفون إلى حرمان رئيس الدولة عند سفره بالخارج من التمتع بالامتيازات اللازمة و إنما يرون أن هذه الامتيازات لا تحتاج إلى الافتراض فى تبريرها . ويرى هذا الجمع من الفقهاء أنها من أخطأ النظريات التى ابتدعها تاريخ الفقه القانونى ، فدولة الإقليم لا يمكنها رفض منح رئيس الدولة ما تمنحه عن طيب خاطر لسفرائه ووزرائه المفوضين ، و بما أن الأخيرين يتمتعون بإمتياز عدم التواجد الإقليمى فمن باب أولى تمتع رؤساء الدول بهذا الامتياز . وخطأ هذا القول ظاهر فى أن امتيازات الديبلوماسيين تستمد قوتها القانونية من قيامهم بأعباء الوظيفة

---

(١) Cours de droit diplomatique, 1899; p. 184.

الدبلوماسية . وهذه الإمتيازات التى يجرى العرف على تقريرها لهم ما هى إلا مراسم ومجاملات لا ترتكز على أى أساس قانونى سليم . وبالتالى يمكننا أن نؤسس هذه الإمتيازات على الاحترام الواجب نحو مركزهم الكبير[١] .

٢ — وهاجم البعض الآخر هذه النظرية وقرر مخالفتها لقواعد العدالة والنظام العام . فالمحافظة على النظام الاجتماعى يقتضى معاقبة الجرائم المختلفة سواء ارتكبها رئيس دولة أو فرد عادى . ومن جهة أخرى فالجماعة تهتم بتطبيق الأحكام المدنية اهتمامها بتطبيق الأحكام الجنائية . والقانون الدولى لا دخل له بقضاء المحاكم ، الذى لا يمس إلا بحقوق وواجبات الجماعة . والمحافظة على النظام الاجتماعى شرط أساسى لوجود واستمرار الجماعات البشرية ولا كيان للقانون الدولى إذا اختفى القانون الجنائى والقانون المدنى كما أن توزيع العدالة بين الأمم لن يتم إلا إذا تحققت بين مختلف الأفراد . ولا يمكن قبول ما ذهب إليه Bynkershoeck من عدم جواز محاكمة رؤساء الدول ومارتبه على قوله هذا من عدم جواز خضوعهم للمحاكم المحلية . حقيقة وجد هذا الوضع فى النظم القانونية القديمة إلا أن العصر الحديث وانتشار الديمقراطية قد أدى إلى تطور كبير فى الفكر القانونى . ويرى هؤلاء الفقهاء أن التفرقة بين الجرائم المختلفة وإخضاع بعضها لقضاء المحاكم وإعفاء البعض الآخر منها فيه منافاة للقواعد القانونية فالقانون لا يفرق بين الجرائم ، وطلب مغادرة رئيس الدولة للاقليم لا يكفى لتحقيق العدالة وإنما هو بالفعل اعتداء صارخ عليها . ويرى Phillimore أننا حتى لو أخذنا من مبدأ السيادة أساساً لهذه النظرية[٢] فإن

---

(١) انظر : Le Martens: *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, T. II, p. 11.

(٢) Par in parem non habet potestatem.

انظر برادييه — فوديريه . المرجع السابق ص ١٩٠ .

رئيس الدولة حين يقوم بارتكاب جريمة فى بلد أجنبى أو بعقد مجموعة من الديون فهو يتصرف بصفته الشخصية ولا يمكن الدفع بأن الدولة التى يمثلها هى التى قامت بهم . ولا شك فى ضعف نظرية ترتكز على رفض القضاء بناء على الخلط بين رئيس الدولة و بين الدولة التى يمثلها . فنظرية لو يس الرابع عشر L'Etat c'est moi لا يمكن قبولها أساساً للمراكز القانونية ، والدفع فى عصر سيادة الدساتير بأن شخص رئيس الدولة يندمج فى الأمة هو مما لا شك فيه نوع من الفوضى الفكرية .

هل نأخذ بتفسير Wheaton الذى أسس هذه النظرية على قواعد المجاملة الدولية ؟ غيرأن قواعد المجاملة لايمكن أن تجب قواعد العدالة . و يرد Wheaton على ذلك بأن الدولة إذا قبلت السماح لرئيس الدولة الأجنبى بدخول إقليمها ، كان معنى ذلك قبولها إعطائه امتيازات السيادة ومنع القضاء من ممارسة القضاء . ولا شك فى ضعف هذه الحجة ، فإعفاء رؤساء الدول من الخضوع للقضاء الإقليمى هو استثناء من القواعد العامة يؤدى إلى وقف ممارسة القضاء فى كل الأحوال التى تتعلق برئيس دولة أجنبى . وممارسة العدالة كما سبق لنا القول هو أحد مظاهر السيادة التى تتمتع بها الدولة ، ولا يمكن للأخيرة التنازل عنها . وتحقيق العدالة هو من أهم أسس النظم الاجتماعية ، والسماح لرؤساء الدول بمخالفة اللوائح وارتكاب الممنوعات دون خوف من جزاء ، ضد مصلحة الأفراد بل ضد مصلحة الدولة نفسها . وأهم واجبات الأمة هو واجب المحافظة على كيانها مما يؤدى إلى بطلان الاتفاقات الضمنية المخالفة[١] لهذا الواجب .

ونحن نرى أن أساس هذه النظرية هو الاحترام المتبادل للمركز الممتاز الذى يشغله رؤساء الدول الأجنبية . فنظراً لتمثيلهم دولا ذات سيادة فإن

(١) Laurent: *Le droit civil international,* T. III, Nos. 26 et suiv., p. 44.

ذلك يعطيهم الحق فى التمتع ببعض الامتيازات . وقد سبق لنا أن أوضحنا عند الكلام على امتيازات الدول ذات السيادة أن الاتجاه الآن فى الفقه والقضاء يميل إلى إخضاعها لسلطان المحاكم الوطنية مع التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة و إعفاء الأولى من الرقابة القضائية . ولا شك أن نفس القول ينطبق على الشخص الذى يمثل الدولة . فإذا قام بعمل ما يدخل فى طائفة أعمال السيادة فنحن نرى إعفاءه من الرقابة القضائية الأجنبية تأسيساً على الاحترام الواجب لشاغل وظيفته . إلا أنه إذا قام بعمل ما ، بصفته الشخصية ، دون أن يصدر فى ذلك عن باعث المصلحة العامة فإنه يخضع للقضاء الأجنبى . ولا شك أن المشكلة هى صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إلا أنه فى الأحوال التى تسهل فيها التفرقة فإنه يسأل شخصياً عن أعماله سواء أمام القضاء الأجنبى أم القضاء الوطنى . والاتجاه فى القضاء الآن إلى الحد من أعمال السلطة غير أنه متى ثبت أن رئيس الدولة قام بعمل يدخل فى طائفة أعمال السيادة فإن دولته تسأل عنه طبقاً للقواعد العامة فى أحكام المسئولية الدولية .

وعلى العموم فإن أهمية هذا البحث فيما يتعلق برؤساء الدولة قليلة نسبياً وذلك أنه بالرغم من كثرة الزيارات المتبادلة بين رؤساء الدول فإنه من النادر جداً عقدهم لديون لا يوفون بها أو ارتكابهم لجرائم تقع تحت طائلة عقوبات الدولة الموجودين على إقليمها . وسنعود مرة أخرى إلى الكلام عن هذا الموضوع عند بحثنا للحصانات الديبلوماسية .

**ثانياً — وزير الخارجية :**

يوجد إلى جانب رئيس الدولة وتحت رياسته ممثل يشاركه تصريف الأمور الخارجية للدولة ، وتوجيه سياستها الخارجية وعلاقاتها مع سائر الدول

يعاونه فى ذلك مجموعة من الموظفين[١]. ووزير الخارجية[٢] أهم الهيئات الداخلية التى يعنى بها وينظمها القانون الدولى وهو الذى يقوم عملا بإدارة العلاقات الخارجية . فبالرغم من السلطات التى قد يتمتع بها ويمارسها رؤساء الدول والحكومات فإن المسئولية الرئيسية فى رسم السياسة الخارجية للدولة تقع عادة على وزارة الخارجية ووزيرها . ووجود منصب وزير للخارجية للاشراف على كل ما يمس الدولة بالخارج له ما يبرره . فمن اللحظة التى تقرر فيها الوحدة السياسية ، تبادل التمثيل مع الخارج مع ما يترتب عليه من مفاوضات متعددة ومقابلات واتصالات ومؤتمرات ، تبدو أهمية وضرورة وجود شخص مسئول عن الإشراف عن هذه العمليات[٣]. ووزير الخارجية عضو مهم فى وزارة دولته وهو الذى يتخذ القرارات فى المحيط الدولى ويلون السياسة الخارجية[٤] ويديرها ويخضع لإشرافه ممثلو دولته بالخارج ، كما أنه يقوم بإجراء المفاوضات وعقد المعاهدات وهو على اتصال مستمر بممثلى الدول الأجنبية الموجودين على إقليم الدولة[٥].

---

(١) انظر حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول القانون الدولى ١٩٥٣ ص ١٢٥ .

(٢) سكرتير الدولة للشئون الخارجية ( فى انجلترا ) سكرتير الدولة ( الولايات المتحدة ) قوميسير الشعب للشئون الخارجية ( الاتحاد السوفيتى ) ، وزير الدولة ( أسبانيا ) وغالبية الدول تطلق عليه وزير الخارجية .

انظر حافظ غانم ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ١٩٦٠ ص ٢١ .

(٣) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ص ١٩٤ ، انظر أيضاً براديبه — فوديريه المرجع السابق ص ٢٥٦ وأيضاً Cavaré المرجع السابق .

(٤) كلنا نعلم مدى الأثر الذى أحدثه جون فوستر دالاس فى سياسة أمريكا الخارجية وبخاصة سياسة « حافة الحرب » .

(٥) وارتبطت أول صورة للهيئة المختصة بالاتصالات الخارجية وبإدارة العلاقات الدولية بصلح وستفاليا وبعصر الكردينال ريشيليو . فقد وجدت الدول ضرورة تبادل الرقابة والآراء السياسية وخاصة بعد أن كثر إرسال المبعوثين الأجانب .

ووزير الخارجية رسول دولته ووسيطها لدى حكومات الدول الأجنبية . ونظراً لأنه يقوم بالنيابة عن رئيس الدولة بإدارة الشئون الخارجية فهو الهيئة الداخلية التى يسبغ عليها القانون الدولى وصف الدولية فى العلاقات الخارجية . وفى الدول التى يمارس فيها رئيس الدولة إدارة العلاقات الخارجية ، فإن وزير الخارجية يظل محتفظاً بأهميته بوصفه الوسيلة التى تتم بها هذه العلاقات[1] .

ومنذ عام ١٩١٨ ومهام وزراء الخارجية تتكاثر ، فقد قاموا بدور رئيسى فى عقد المعاهدات وخاصة فى اجتماعات الجمعية العمومية لعصبة الأمم وفى مجلس العصبة بل وكانوا كثيراً ما يجتمعون اجتماعات مستمرة على مدار الأعوام . وقدمت اعتراضات عدة فى البدء على ذلك وأسف البعض لترك التقاليد الدبلوماسية القديمة . واتبع نفس الحل عام ١٩٤٦ عند وضع معاهدات الصلح فقد قام مجلس وزراء خارجية الدول الأربع الكبرى Conseil des Quatres بوضع النقاط الأولى لهذه المعاهدات . وأصبح إجتماع وزراء الخارجية للدول المختلفة أحد مظاهر الإتصالات الدولية الحديثة ، وفضلا عن ذلك تجعل بعض المنظمات من بين فروعها مجالس تجمع بين وزراء خارجية الدول الأعضاء كما هو الحال فى الجامعة العربية وجامعة الدول الأمريكية وحلف شمال الأطلنطى ومجلس أوروبا[2] .

ونظراً لأن وزير الخارجية هو الرئيس الطبيعى للممثلين الخارجيين للدولة فإن له الأولوية على كل رجال الهيئة الدبلوماسية الأجنبية . وعليه أن يؤدى

---

(١) يتولى رئيس الجمهورية العربية المتحدة وفقاً لأحكام الدستور المؤقت مسئولية إدارة العلاقات الخارجية ، ويساعده وزير الخارجية فى هذا الشأن . إلا أن الدستور قرر مسئولية الوزراء عن أعمال وزاراتهم أمام مجلس الأمة . المادة ٣٩ من الدستور المؤقت .

(٢) انظر حافظ غانم وعائشة راتب ، المنظمات الإقليمية والمتخصصة ١٩٦٠ .

القسم أمام رئيس دولته ، ويجب عليه بعد تعيينه إخطار البعثات الديبلوماسية الأجنبية ورؤساء بعثات دولته وقناصلها بالخارج ، بهذا النبأ كتابه .

**اختصاصات وزير الخارجية :**

وزير الخارجية وفقاً للقواعد الدولية هو ممثل للدولة وهو الناطق بإسمها فى الميدان الدولى . ويحدد القانون الدولى العام اختصاصات وزير الخارجية على النحو التالى :

العمل على تقوية الروابط مع الدول الأجنبية واستلام المراسلات التى ترسلها حكوماتها ؛ إدارة المفاوضات الدولية والإشراف على كتابة وتوقيع التلغرافات والمكاتبات المختلفة ؛ تحضير مشروعات المعاهدات والمذكرات والإنذارات والسهر بدقة على تنفيذ الاتفاقات الدولية والعمل على المحافظة على الوثائق الديبلوماسية ؛ اقتراح أسماء المبعوثين الديبلوماسيين والقناصل على رئيس الدولة وإعطائهم خطابات الاعتماد اللازمة ؛ كتابة التعليمات التى يحملها الممثلون معهم إلى الخارج أو التى ترسل إليهم ؛ إخطار الحكومات الأجنبية بإرسال أو سحب الممثلين الديبلوماسيين واستقبال مبعوثى الدول الأجنبية وتقديمهم لرئيس الدولة وإصدار براءات الاعتماد exequatur لقناصل الدول الأجنبية ، والعمل على احترام حصانات الممثلين والقناصل طيلة تواجدهم على إقليم الدولة ؛ حماية مصالح دولته الأدبية والمادية بالخارج وخاصة مصالحها الاقتصادية والتجارية والعمل على تأكيدها وتأييدها ، وكذلك حماية مواطنيه بالخارج واستلام وإرسال مطالبات رعايا دولته ضد الدول الأجنبية ورعاياها[1] الخ .

(١) انظر Padeford and Lincoln: *International Politics*, 1954, p. 473.
وقد تم تنظيم وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ ، وأعاد القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ تعيين موظفى وزارة الخارجية ، كما صدر القرار الجمهورى رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٥٩ الذى وحد شروط الخدمة فى وزارة الخارجية عن طريق تطبيق اللائحة =

وبجانب مسئولية تنظيم السياسة الخارجية والإشراف على إدارة أعمال وزارته فى الداخل والخارج ، فإن برنامج وزير الخارجية مزدحم بالمحادثات الدبلوماسية والمؤتمرات والزيارات والاجتماعات . فهو يقوم بالمحادثات والمفاوضات المهمة Top level . وهى عملية تتطلب منه الغياب المتكرر المستمر عن إقليم دولته . وكان لاتساع نطاق العلاقات الخارجية وتعدد مظاهرها أثره فى ضرورة استعانة وزراء الخارجية بالمساعدين الفنيين وخاصة فى الموضوعات المتعلقة بالمشاكل الدولية التى تتصل بميادين تخصصهم . وقد تقوم الهيئات الفنية المختصة بالمسائل الاقتصادية والمالية والحربية بتقديم مشوراتها ونصائحها . ويتصل المبعوثون الأجانب ، تحت إشراف وزارة الخارجية ، بممثلى هذه

---

= التنظيمية للخدمة فى وزارة الخارجية الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٨ على موظفى وزارة الخارجية من أبناء الإقليم الشمالى ، كما صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٥٩ بشروط التعيين فى وظائف الملحقين فى وزارة الخارجية ، والقرار الجمهورى بشأن توحيد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى . وتأخذ وزارة الخارجية فى الجمهورية العربية المتحدة بنظام التشابه والتماثل بين وظائف الإدارة العامة للوزارة وبين وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى وتعمل على إجراء تنقلات بين من يشغلون وظائف الإدارة العامة ومن يشغلون وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى . ونظام التماثل هذا هو المتبع فى غالبية الدول كفرنسا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة . ويعاون وزير الخارجية عادة نواب له ووكلاء للوزارات . وتنقسم الوزارة إلى مجموعة من الإدارات يرأس كل منها موظف كبير بدرجة سفير أو وزير مفوض يعاونه عدد من الموظفين . وتنقسم وزارة الخارجية العربية إلى الإدارات الآتية : (١) إدارة مكتب الوزير . (٢) إدارة مكتب نائب الوزير . (٣) إدارة مكتب وكيل الوزارة . (٤) إدارة المراسم . (٥) إدارة المؤتمرات والهيئات الدولية . (٦) إدارة الصحافة . (٧) إدارة المعاهدات . (٨) إدارة الثقافة . (٩) إدارة غرب أوروبا . (١٠) إدارة شرق أوروبا . (١١) إدارة أمريكا الشمالية . (١٢) إدارة أمريكا اللاتينية . (١٣) الإدارة الآسيوية والشرقية . (١٤) إدارة الشئون الإفريقية . (١٥) الإدارة العربية . (١٦) إدارة الأبحاث (١٧) إدارة التفتيش . (١٨) الإدارة القنصلية . (١٩) الإدارة العامة . (٢٠) إدارة المغتربين . (٢١) الإدارة المالية . (٢٢) إدارة المحفوظات . (٢٣) الإدارة القانونية .

الهيئات . كما أنها توفر لوزير الخارجية الخبراء والمستشارين اللازمين للبعثات الديبلوماسية وللهيئات الدولية وفروعها ، ويصاحب وفود الدول فى المؤتمرات دائماً عدد من هؤلاء الفنيين . وقد دأبت الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب وبعدها على إرسال ممثلين للخزانة والتجارة والدفاع وهيئة المساعدات الدولية فى الاجتماعات التى عقدت خلال هذه الفترة . ويعمل هؤلاء الفنيون ، بجانب خضوعهم لوزاراتهم الأصلية ، تحت إشراف وإدارة وزير الخارجية أو أحد مساعديه أو السلك الديبلوماسى بالخارج .

### سلطات وزير الخارجية :

سبق لنا القول أن وزير الخارجية ، طبقاً لقواعد القانون الدولى هو ممثل للدولة ، بمعنى أن إرادته ونشاطه ينسبان لدولته ويقيدانها فى الدائرة الدولية . فما هو مدى مسئولية الدولة عن أعمال وأقوال وزير الخارجية ؟ أثير هذا السؤال أمام محكمة العدل الدولية فى قضية Greenland Oriental بعد أن صرح وزير خارجية النرويج لممثل الدانمرك كتابة فى ٢٢ يوليو ١٩١٩ بأن دولته تعترف بسيادة الدانمرك على جرينلاند . ثم حدث أن عدلت النرويج عن هذا الموقف وتمسكت الدانمرك به وعرض الموضوع على محكمة العدل الدولية[1] . فقررت الأخيرة أن تصريح وزير الخارجية لديبلوماسى أجنبى ، باسم حكومته فى مسألة تدخل فى اختصاصاته يقيد الدولة التى يمثلها وذلك لأنه صدر من ممثل له حق التعبير عن إرادتها .

"Une réponse faite par le Ministre des affaires étrangères au nom de son gouvernement à un agent diplomatique étranger

---

(١) انظر حكم ٥ أبريل ١٩٣٣ ، مطبوعات محكمة العدل الدولية Fasc. No. 53 A/B p. 73

dans une affaire qui est de son ressort lie le pays dont il est le Ministre. (1)

وقد استقر الفقه والقضاء على هذا الرأى منذ صدور هذا الحكم .

---

(١) قرر Anzilotti فى الرأى المعارض بعد دراسة وافية لهذه النقطة ، أن لوزير الخارجية إصدار تصريحات ملزمة لدولته وذلك تأسيساً على ما تعارفت عليه الدول .

"Une pratique constante et générale des Etats, qui attribue au Ministre des Affaires Etrangères, agent immédiat du Chef de l'Etat, le pouvoir de faire aux représentants diplomatiques étrangers des communications relatives aux affaires courantes, et en particulier, pour leur déclarer quelle attitude le gouvernement au nom duquel il parle, adoptera dans une question donnée".

مطبوعات محكمة العدل الدولية ، ص ٩١ .

# الباب الثانى

## التمثيل الديبلوماسى

ويشمل الفصول التالية :

الفصل الأول : التطور التاريخى للبعثات الديبلوماسية .

الفصل الثانى : تعريف الممثل الديبلوماسى والديبلوماسية .

الفصل الثالث : التكييف القانونى لحق تبادل التمثيل .

الفصل الرابع : الحصانات الديبلوماسية .

# الفصل الأول

## التطور التاريخي للبعثات الدبلوماسية

١ — البعثات الدبلوماسية هى وسيلة الاتصال بين الجماعات السياسية الأعضاء فى الجماعة الدولية . ويطلق على الأشخاص الذين تستخدمهم الدولة للقيام بالمحادثات الرسمية والمفاوضات الدولية لفظ « الممثلين الدبلوماسيين » . ونظراً لازدياد العلاقات الثقافية والاقتصادية والحربية فى العصور الحديثة ، قد تستعين الدول بعدد كبير من الرسميين تقوم باختيارهم من خارج السلك الدبلوماسى التابع لها ليساهموا بنصائحهم ومشوراتهم فى إدارة العلاقات الخارجية للدولة .

وتبادل العلاقات الدولية « الدبلوماسية » قديم قدم العالم[1] ، فمن المؤكد والثابت أن الجماعات السياسية القديمة قد تبادلت الاتصال منذ القدم لتحقيق إشباع حاجياتها المختلفة . وبالرغم من أن الاتصال بين الجماعات القديمة لم ينجح دائماً فى القضاء على الخلافات والمنازعات وعلى رغبة كل منها فى التمتع بمركز ممتاز على حساب الجماعات الأخرى ، ومعاملتها لها معاملة البرابرة الأغراب ، فإن مراجعة الوثائق التاريخية[2] أثبتت أن شعوب الصين البدائية وكذلك فراعنة مصر قد تبادلوا البعثات مع جيرانهم طبقاً لقواعد دقيقة وطقوس دينية محددة . كما أرسلت مدن اليونان المستقلة القديمة البعثات واستقبلتها ، بشكل ثابت

---

(١) "La Diplomatie est vieille comme le monde", De Mauldé: *La Diplomatie au temps de Machiaval*, Paris 1892, 3 vols., T. I.

(٢) انظر Graham Stuart: *Le droit et la pratique diplomatique et consulaire*, Rec. des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1934, t. II, p. 464.

منتظم[١] . وكانت هى الوسيلة التى تمت بها الاتصالات بين مدن اليونان المختلفة رغم أنها كانت بعثات مؤقته بمهمات معينة . وقد سارت روما على نفس القواعد التى وضعها الإغريق رغم المركز الممتاز الذى تمتعت به وبخاصة فى عصرها الذهبى .

وفى نهاية العصور الوسطى ، عولجت الدبلوماسية كفن ودرست كعلم له أصول . وساهمت البابوية بقدر كبير فى إرساء دعائمها بإرسالها مختلف الرسل Legates, noncios لرؤساء الدول الأوروبية الكبرى. واحتفظ البابوات ببعثات شبه دائمة فى القسطنطينية ، وذلك لأهمية العلاقات التى كانت تربط بينهم وبين الامبراطورية البيزنطية . وأطلق على هؤلاء المبعوثين لفظ apocrisaires ou responsables ، ومن أقدمهم أسقف évêque de Cos اعتمده القديس لويس لوجراند لدى الإمبراطور مارسيان عام ٤٣٣ . كما احتفظ البابا بمبعوث دائم فى بلاط رافينا ، وأرسل رئيس أساقفة هذه البلدة ، من جهته ، مندوب خاص لدى البابا[٢] un responsable . وفى نفس الوقت تقريباً ، احترف بعض الأفراد مهنة الدبلوماسية فى مدن وجمهوريات إيطاليا المستقلة التى ازدهرت تجارتها مع بلدان الشرق المختلفة[٣] . وارتفعت بالتالى قيمة الدبلوماسية والأشخاص الذين يمارسونها ، فأرسلت فلورنسا فى القرنين الثالث والرابع عشر أبرز مواطنيها

---

(١) Albert A. Forgac: *Essai sur la diplomatie nouvelle*, Paris, 1950, p. 9.

وانظر أيضاً :

D. J. Hill: *A History of European Diplomacy*, London, 1921.
Ragnar Numelin: *The Beginnings of Diplomacy*, New York, 1951.
E. Satow: *A guide to diplomatic practive*, vol. I, 1922.

(٢) Kransk O.: Die Entwicklung der ständigen Diplomatie, Leipzig, p. 8.

(٣) Hill: *History of Diplomacy in the development of Europe*, New York, 1905, t. II, p. 154.

كدانتى و بترارك و بوكاس كمبعوثين عنها ، كما قام ميكيافيلى بمهمات على قدر كبير من الأهمية . غير أن العرف لم يجر على استمرار البعثة فى بلاط واحد ، فى هذا العصر ، أكثر من شهر أو شهرين . وامتدت بعض البعثات فى القرن الخامس عشر إلى سنتين ، وفى القرن السادس عشر إلى ثلاث سنوات .

والفضل يرجع إلى فرانشيسكو سفورزا ، دوق ميلان ، فى إنشاء أول بعثة دائمة فى أوروبا ، بإرساله مبعوثاً دائماً عنه لدى مدسيس فى فلورنسا فى منتصف القرن ١٥[١]. وتحولت البعثات ، بعد هذه المحاولة الأولى ، إلى عملية دائمة ثابتة منتظمة وخاصة أن مدن إيطاليا الأخرى مهدت الطريق بوضع قواعد محددة للدبلوماسية ( مثل جمهورية البندقية التى أصدرت مع بداية القرن الثالث عشر عدة لوائح متتالية نظمت بها مسلك المبعوثين ) .

وسرعان ما اتبع ملوك أوروبا الغربية هذا المسلك ، فاستقبلت روما وفرنسا وأسبانيا وانجلترا البعثات بصفة مستمرة . أما ميلان ومانتوا ومقاطعات سويسرا المختلفة وفلورنس ونابلى فقد أقامت البعثات بها بصفة دائمة[٢].

واستقر هذا النظام فى منتصف القرن السابع عشر بعد صلح وستفاليا ، ومنذ عهد لويس الرابع عشر على الأخص .

٢ — والدبلوماسية الدائمة « البعثات الدائمة » صاحبت ظهور الدول الأوروبية الحديثة ذات السيادة . وهذا أمر طبيعى ، فالدولة ذات السيادة بمقوماتها المعروفة ظهرت فى المحيط الدولى بعد أن حاربت الإقطاع ووحدت أقاليمها الداخلية ، وانتفضت كوحده سياسية قوية لها السلطة والنفوذ على شعب

---

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ص ١٤ — ١٥ .

(٢) ألبرت فورجاك ، المرجع السابق ص ١١ — ١٣ . انظر أيضاً :
Garrett Mattingly: *Renaissance Diplomacy*, London, 1955, p. 27.

و إقليم معين . وأدى ذلك إلى التنافس على النفوذ فى المحيط الخارجى ، و نتج عن هذا الصراع رغبة الدول المتبادلة فى تحقيق الرقابة الدائمة على ما يدور داخل كل منها ، وفى المحافظة على الصداقات المختلفة حفظاً للتوازن الأوروبى ومنعاً للأعمال العدوانية المفاجئة[١] .

وتعكس القواعد التقليدية والأشكال المختلفة التى اتخذتها الديبلوماسية فى الفترة ما بين القرن السادس عشر والثامن عشر ، الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التى سادت وقتئذ . ولعل الصفة المميزة لهذا العصر ( عصر توازن القوى والتوازن الأوروبى ) هى ظهور نظم الحكم المطلقة absolute state ووجود حاكم مطلق على رأس كل دولة ، له سلطات غير محددة تندمج الدولة فى شخصه وآماله ورغباته . وكان حتمياً ، أن يمثل المبعوث شخص الحاكم رئيس الدولة وأن تتم اتصالاته بالتالى مع الحكام الآخرين أو مع من يماثلونه فى الرتبة من ممثليهم . وفى مثل هذا النظام ، ونظراً لبدائية طرق المواصلات فى ذلك الوقت ، تمتع المبعوث بسلطة واسعة فى التصرف . ولم تكن مهمته صعبة ، فقد كان من السهل تحديد وتقدير العوامل التى كانت تتحكم فى تصرفات الدول ( المطامع السياسية — المركز الاقتصادى — القوة العسكرية ) . وقد أدى هذا بالإضافة إلى قاعدة توازن القوى ، إلى تمتع المبعوث بنطاق عمل معروف ومحدد تحرك فى نطاقه بثقة وحرية[٢] .

٣ — هذا وقد انتقلت القواعد والمراسم التى وضعت فى هذا العصر إلى العصر الذى تلاه برغم اختلاف الظروف . فإذا كان القرن الثامن عشر هو عصر الديبلوماسية الكلاسيكية فإن القرن التاسع عشر هو عصر الديبلوماسية المقيدة .

---

(١) Redslob: *Traité de droit des gens*, 1950, p. 195.

(٢) Gordon A. Craig and Felix Gilbert: *The Diplomats*, 1953, p. 4.
Garret Mattingly: *Renaissance Diplomacy*, 1955, p. 233.

فقد أدت الاختراعات الفنية الحديثة إلى تسهيل المواصلات و بالتالى الاتصالات بين الدول . وحلت الرسائل التلغرافية والتليفونية محل التقارير المطولة التى كانت تأخذ وقتاً طويلا حتى تصل إلى مقرها . وانتهى بالتالى عصر السفراء العظام Great ambassadors الذين لعبوا دوراً كبيراً على مسرح السياسة الأوروبية. وقام بالإشراف على وضع سياسة الدولة وتنظيمها ، إدارات وطنية « وزارات الخارجية » أمسكت بدفة الأمور الخارجية وسيرتها وفق قواعد ونظم مدروسة .

كما أدت التغيرات الاقتصادية الناتجة عن الثورة الصناعية وعن التوسع فى حرية التجارة ، إلى التأثير إلى حد كبير فى أوضاع ومراكز الدبلوماسيين . فقد زاد عدد الأفراد المطلعين على ظروف وأحوال الدول الأخرى مما أدى إلى التنافس بينهم و بين الدبلوماسيين المحترفين ، وغير من طبيعة وظائفهم ومد من نطاقها حتى تشمل الميادين الفنية والاقتصادية والعسكرية المهمة . وانقسمت البعثة تدريجياً إلى إدارات فنية مختلفة وزاد الاعتماد على الخبراء الفنيين .

غير أن أهم تغيير تم فى هذا العصر ، أدى إليه التطور الدستورى الداخلى . وسقوط نظم الحكم المطلق وظهور الديمقراطية . فانتشار الديمقراطية ، مع ما تفرضه من ضرورة رقابة الرأى العام على السياسة الخارجية ، تعارض مع أهم خصائص الدبلوماسية التقليدية وهى السرية . ولا شك أن ترك سرية المداولات والمحادثات الدبلوماسية لم يكن أمراً سهلا وبخاصة لاختلاف درجة الوعى السياسى باختلاف الشعوب . ومن جهة أخرى زاد اعتماد الحكومات على رغبات الناخبين وأدى ذلك إلى التعارض بين نصائح الدبلوماسيين و بين رغبات وميول الرأى العام . ولعل التوفيق بين صالح الدولة و بين اتجاهات الرأى العام هى أحد المشاكل الكبرى التى تواجهها الدبلوماسية الحديثة[1] .

---

(١) انظر Bryce, J.: *Les Démocraties modernes*, Paris, 1924, p. 407.

هذا ويلاحظ أن انتشار الديمقراطية أدى إلى تغيير الأساس الذى أسند إليه الفقه طويلا ، أصل الوظيفة الديبلوماسية . فقديماً ، وكما سبق لنا القول ، مثل الديبلوماسى الحاكم شخصياً واعتمد العمل الديبلوماسى على رغباته . وهذا الافتراض هو الذى برر به الفقه الرسميات والاحتفالات ومراسم التكريم المختلفة وقواعد الأسبقية التى تحكم النظم الديبلوماسية . والآن ، فى ظل النظم السياسية الحديثة ، يمثل المبعوث سيادة الدولة ويعبر عن رغبات الأمة فى المحيط الخارجى (١) .

٤ — وبعد الحرب العالمية الأولى ، التى ألقى البعض وزرها على عاتق الديبلوماسية السرية ، طالب الرأى العام (٢) بإحلال ديبلوماسية جديدة محل الديبلوماسية القديمة حتى يرتكز السلم والأمن على دعائم قوية متينة . وابتدأت هذه الحركة بالتصريحات التى أدلى بها الرئيس ولسون وطالب فيها بضرورة علانية اتفاقات الصلح والمؤتمرات الدولية المختلفة ، ورفض الاعتراف بالاتفاقات السرية أياً كانت طبيعتها ومنع المساومات السرية فى مصائر الشعوب والأقاليم .

ولم يكن البحث عن ديبلوماسية جديدة هو محور الصراع الوحيد بعد الحرب

---

(١) مما أدى بالبعض إلى تعريف الديبلوماسى بأنه تقليد اجتماعى ورثناه عن الماضى .
"Something of an anachronism"

انظر كريج : المرجع السابق ، ص ٥ . ويضيف قائلا أن « الديبلوماسى فى عالم يتكون من مواطنين محترفين ورجال أعمال وعمال يبدو
"As the man with top hat and monocle"

(٢) كتب الرئيس Masaryk فى كتابه
La Résurrection d'un Etat, 1914-18, Paris 1930, p. 416.
« مطلوب الآن ديبلوماسية جديدة . وهذا طبيعى ، لأن الديبلوماسية التقليدية هى ديبلوماسية العروش والتيجان . والديبلوماسية الجديدة بتعبيرها عن رغبات المواطنين ، ستكون ديبلوماسية مثقفة ، أمينة لا تفرق بين الطبقات وتخدم دولتها وشعبها دون محاولة التلاعب مع الدول الخارجية . لها السرية والحذر اللازم إلا أنها صريحة » .

العالمية الأولى ، فقد ظهرت طرق جديدة للتنظيم السياسى ، ووجدت الدول الديمقراطية نفسها أمام جماعات تأخـذ بنظم مطلقة تشابه تلك التى سادت فى القرن الثامن عشر . وتشابهت مراكز الدبلوماسيين فيها بوضع الدبلوماسيين القدامى : فقد كان على الدبلوماسى حتى ينجح فى عمله ، التقرب من الحاكم أو من مساعديه الآخرين . وفى علاقاته الخاصة بدولته ، كان يضطر إلى الخضوع لما تقضى به النظم الديمقراطية من مسايرة الرأى العام واتجاهاته و إلا تحمل المسئولية .

٥ — وفى خلال الحرب الأخيرة ، اتجه الرأى العام الدولى إلى تفضيل الدبلوماسية الجماعية ، أى دبلوماسية المؤتمرات على الطرق الدبلوماسية الثنائية التقليدية . وأدى ذلك إلى استبعاد الدبلوماسيين المحترفين من المناقشات والمداولات المهمة و إلى تفضيل الخبراء الفنيين. وجرى العرف على توكيل العمليات التى كانت تقوم بها البعثات الدبلوماسية بكفاءة ؛ إلى بعثات خاصة غير عادية يرأسها وزراء غير محنكين تنقصهم التجارب الدولية الكافية .

يخلص من كل ما تقدم أن العلاقات الدبلوماسية هى الصورة الحية للاتصالات الدولية الدائمة . وتجمع بين الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين فى البلد الواحد ، جماعة خاصة دائمة[١] « الهيئة الدبلوماسية » ترتبط بها وتنظمها القواعد الدولية ، لما لها من أهمية فى نطاق السلم والأمن الدولى ، واستقر الوضع على إسباغ صفة الدوام عليها كمظهر للصداقة والمودة بين أعضاء الجماعة الدولية[٢] .

---

(١) عارض Grotius بشدة فكرة إنشاء البعثات الدائمة .

"On est, tout à fait fondé en droit pour refuser d'admettre les missions permanentes, qui sont, de nos jours, en usage, et dont le peu d'utilité est démontré par la pratique des temps anciens, auxquels elles étaient inconnues". *Le droit de la guerre et de la paix*, traduction française, 1867, Livre II, chap. XVIII, t. II, p. 329.

(٢) أو كما قال البعض "The great engine used by civilized society for the purpose of maintaining peace".

كريج ، المرجع السابق ، ص ٩ . انظر أيضاً :

Charles Cheney Hyde: *International Law*, 1951, p. 1211.

# الفصل الثاني

## تعريف الممثل الدبلوماسي والدبلوماسية

### أولا — تعريف :

المبعوث الدبلوماسي Diplomate شخص يقوم بتمثيل دولته بالخارج بصفة دائمة ، فى كل ما يمس علاقاتها الخارجية مع الدولة المستقبلة . والصفة التمثيلية هى التى تسبغ عليه الوصف الدبلوماسي وما يترتب عليه من حصانات .
وكلمة دبلوماسى يرجع أصلها التاريخى إلى ما جرت عليه الدول من تسليم مبعوثيها شهادة Diploma تعطيهم الحق فى معاملة ممتازة بوصفهم رسل الحاكم أو الجماعة المستقلة ذات السيادة[1] .

والدبلوماسية هى فن وعلم معالجة الشئون الخارجية الدولية[2] .

---

(١) انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ .

(٢) عرفها Kluber بأنها :
"L'ensemble de connaissance et des principes nécessaires pour bien conduire les affaires publiques entre Etats". *Le droit des gens moderne de l'Europe,* édition 1874, p. 8.

وعرفها De Martens بأنها علم أو فن التفاوض : "La Diplomatie est la science des relations extérieures, ou des affaires étrangères des Etats, et, dans un sens plus précis, la science ou l'art de négociation".

انظر فورچاك ، المرجع السابق ، ص ٩ .

ويرى ساتو أنها : "L'application de l'intelligence et du tact à la direction des relations officielles entre Etats".

ويضيف بأن الغرض منها هو : "Le but de la diplomatie est de concilier les intérêts de son propre pays avec ceux du pays où l'on est accrédité, de maintenir haut l'honneur de sa patrie et de cultiver une mentalité internationale", 1932, II, p. 1.
"The Art of diplomacy consists in making the policy of His Majesty's Government, whatever it may be, understood and if possible, accepted by other countries".

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

وقال عنها البعض الآخر بأنها :
"The art of winning friends and influencing people".

وتتبلور فى إدارة العلاقات الدولية[1] ودراسة المسائل الخارجية والإشراف على مصالح الشعوب والحكومات المختلفة فى علاقاتها السلمية أو العدوانية[2] مع أعضاء الجماعة الدولية الآخرين . فعن طريق الديبلوماسية تتمكن الدول من إيجاد أسس فض المنازعات والتوفيق بين وجهات النظر المختلفة .

فكأن الديبلوماسية هى فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة لدى حكومة بلد أجنبى : ويتضمن هذا السهر على احترام حقوق ومصالح الدولة و إدارة العلاقات الخارجية طبقاً للتعليمات المرسلة ، والقيام بالمفاوضات الديبلوماسية . فإذا توقفت المفاوضات ولجأت الدول إلى التسلح لتغيير ميزان القوى ولتحقيق مطامعها إما سلمياً أو بالقوة المسلحة ، فليس معنى ذلك استبعاد الديبلوماسية والديبلوماسيين ، إذ أن التنافس على التسلح يصاحبه دائماً التنافس على الأصدقاء الحلفاء وعلى المراكز الاستراتيجية . وقد تبدو الحرب المخرج الوحيد من الخوف ومن الأزمات المستحكمة « كما كان حال أوروبا منذ عام ١٩٣١ حتى بدء الحرب العالمية الثانية وخاصة بعد أن ابتدأت كل من اليابان وألمانيا حروبهما

---

= انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ ، كما عرفها بأنها فن تحقيق السياسات الوطنية على أكمل وجه . انظر ص ٤٦٩ .

ويذهب هارولد نيكولسن إلى أن "Diplomacy is not an end but a means; not a purpose, but a method. It seeks by the use of reason, conciliation, and the exchange of interests to prevent major conflicts arising between sovereign states. It is the agency through which the foreign policy seeks to attain its purpose by agreement rather than by war".

فإذا استحال الاتفاق : "Diplomacy, which is the instrument of peace, becomes inoperative, and foreign policy, the final sanction of which is war, becomes operative". Harold Nicolsen: *The Congress of Vienna,* New York, 1946, pp. 164-165.

(١) Heffter: *Le droit international de l'Europe,* Liv. III, Sect. II, 1873, p. 426.

(٢) ويعرفها البعض بأنها القانون الدولى التطبيق "Le droit des gens appliqué". G. Gogordan: *Le ministère des affaires étrangères pendant la période révolutionnaire,* Revue des Deux Mondes, 15 août, 1877, T. XXII, p. 870.

التوسعية ومحاولة هتلر تعديل معاهدات ڤرساى . وكما هو الحال الآن بين الدول الكبرى منذ عام ١٩٤٦ » ولا جدال فى أهمية دور الدبلوماسية فى هذه الظروف .

وكأن الديبلوماسى هو الشخص الذى توكل إليه دولته القيام بعمل ديبلوماسى أياً كان نوعه ، وهو الشخص الذى يجد لدولته المخرج وقت الأزمات . وتعبر صفة « ديبلوماسى » عن كل ما يتصل بالديبلوماسية ، وتستخدم فى تعريف المبعوثين الديبلوماسيين ، والسلك الديبلوماسى ، والمؤتمرات الديبلوماسية ، واللغة الديبلوماسية وتمييزها عن غيرها من الفئات[١] .

ونخلص فى النهاية أن مهمة الديبلوماسية والديبلوماسى ، هى تأكيد رفاهية الشعوب والمحافظة على العلاقات الودية والسلمية بينها ، فى نفس الوقت الذى تؤكد فيه من طمأنينة وأمن كل جماعة[٢] . ورغم استخدام الديبلوماسية فى

---

(١) وقد يقصد بها معان أخرى ، فالكتب الدراسية حين تعالج الديبلوماسية الفرنسية أوالانجليزية أو الروسية فإنما تقصد بلفظ ديبلوماسية فى هذه الحالة كل الهيئة الديبلوماسية بما فيها وزارات خارجية هذه الدول . وكثيراً ما يعبر اللفظ عن كائن افتراضى être abstrait كما لو قصد بها الكلام عن ديبلوماسية قرن معين أو الديبلوماسية الحديثة أو المعاصرة ، أى النظر إلى العمل الديبلوماسى فى قرن وبلد معين لتقديره والحكم عليه . فإذا قيل مثلا أن عصر الديبلوماسية الذهبى فى فرنسا القديمة هو عصر الكردينال ريشليو ومازاران ، وإذا ما أكدنا أن الديبلوماسية الحديثة ليست وسيلة لتحقيق أطماع رئيس دولة معين ، وإنما هى تصدر عن المصالح العليا للشعوب ، فإن اللفظ لا يعبر هنا عن فن التفاوض أو الوظيفة ، وإنما يعبر عن العمل الديبلوماسى تحت إدارة أشخاص معينين أو باستلهام الروح المعاصرة .

انظر بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ . وانظر أيضاً براديه — فوديريه ص ٣

(٢) "Concilier les intérêts des nations, telle est la noble mission d'un diplomate, qui ne doit avoir d'autre objet que de cultiver les bonnes relations des Etats, ou de les rapprocher et de rétablir ces relations, si malheureusement elles se sont rompues".

انظر براديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ١٤ . =

الماضى كوسيلة لتحقيق أطماع بعض الدول فإن هدفها الأول هو تحقيق المنفعة العامة وتحديد قواعد السلوك الضرورية والمحافظة على كرامة وحقوق الشعوب المختلفة .

**ثانياً — الصفات الدبلوماسية :**

وأهمية هذه العمليات المختلفة تتطلب توافر صفات خاصة فى شخص شاغل هذه الوظيفة . وتتولى القوانين واللوائح الداخلية[1] ، عادة ، تحديد الشروط اللازمة فيمن يتقدم لها ، وغالباً ما يتم ذلك عن طريق امتحانات ومسابقات خاصة . والمقصود من ذلك خلق طبقة معينة من الدبلوماسيين المحترفين ذوى الخبرة فى تصرفات الحكومات المختلفة و بالأسباب والعوامل السرية المختلفة التى تصدر عنها . وهى معارف ألزم ما تكون لشخص يقوم باسم دولته ، بالاشتراك فى مفاوضات دولية . ومما لا شك فيه ، أن ممارسة الدبلوماسى لمهنته فترة طويلة ، مما يؤدى إلى وضع مجموعة من القواعد والتقاليد و يضمن حسن تنفيذها . وهذا هو ما سمح للدول الأوروبية بالسبق فى الفن الدبلوماسى . وعادة تتطلب قوانين ولوائح الدول المختلفة تمتع الدبلوماسى بجنسيتها ، كما تسمح كثير من الدول للنساء بالاشتغال فى الوظائف الدبلوماسية . و إذا كان رجل

---

= ويعرفها الكونت دى جاردن فى كتابه : *Traité complet de diplomatie*
"Elle embrasse le système entier des intérêts qui naissent des rapports établies entre les nations; elle a pour objet leur sûreté leur tranquillité, leur dignité respective et son but direct, immédiat, est, ou doit être au moins, le maintien de la paix et de la bonne harmonie entre les Puissances".

(١) تلزم بعض الدول « فرنسا » موظفيها الدبلوماسيين بممارسة الصحافة فى مكاتب الصحافة التابعة لوزارات الخارجية . وهى طريقة ممتازة لتكوين طبقة جديدة من الدبلوماسيين ، ذلك أن العمل الصحفى ، مع ما يتطلبه من علاقات مستمرة برجال الصحافة ، يفيد الدبلوماسى فى حياته المقبلة ويعلمه سرعة الرد على الأسئلة المباشرة الدقيقة وسهولة التخلص من المآزق . ولا شك أنها أحسن طريقة للقضاء على النظام الروتينى التقليدى .

# الفصل الثالث

## التكييف القانونى لحق تبادل التمثيل (١)

### أولا — أساس حق إرسال واستقبال الممثلين :

خلصنا مما سبق إلى استقرار عرف الدول المستقلة ذات السيادة على تبادل التمثيل الدائم . ويذهب جزء من الفقه إلى تقرير أن حق تبادل التمثيل هو أحد الحقوق التى تتمتع بها أشخاص القانون الدولى العام وأنه نتيجة حتمية لطبيعة تكوين الجماعة السياسية أدت إليها العوامل التالية :

١ — ضرورة الاتصال بين الجماعات السياسية المختلفة .

٢ — صعوبة وعدم كفاية الاتصالات الشخصية بين رؤساء الدول .

فحق تبادل التمثيل ، فى رأيهم ، هو أحد الحقوق الطبيعية اللصيقة بأشخاص القانون الدولى وهو تطبيق عملى لمبدأ المساواة بين الدول ذات السيادة فى نطاق العلاقات الخارجية (٢) .

ويرفض البعض وجهة النظر هذه ويقرر أن ما يطلق عليه حق التمثيل الدبلوماسى ما هو إلا مجرد أهلية أو رخصة لإنشاء العلاقات الدبلوماسية والقواعد الدولية خلو من النص الصريح أو الاتفاقية التى تقرر إلزامه . وخاصة أن العرف الدولى لم يجر على مسئولية الدولة التى ترفض إرسال أو استقبال

---

(١) Droit de représentation diplomatique ou droit de légation ou droit d'ambassade.

(٢) Génet: *Traité de diplomatie et de droit diplomatique,* 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

انظر أيضاً كافارى ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

الممثلين الديبلوماسيين[1] .

وأياً كان الرأى ، وسواء اعتبرنا تبادل التمثيل أحد حقوق الدولة ذات السيادة ، أو مجرد رخصة أو سلطة تمارسها الدولة[2] ، فإنه مما لا شك فيه أن العلاقات الديبلوماسية هى الوظيفة الطبيعية للدولة فى النطاق الخارجى[3] ، وعن طريق الأخذ بمبدأ المعاملة بالمثل ، رتبت الدول عليها مجموعة الحصانات الديبلوماسية . فأساس التمثيل الديبلوماسى ، فى نظرنا ، هو الترابط والتعاون الدولى فى حياة جماعية مشتركة وما ترتبه من ضرورة الاتصال بين الوحدات المختلفة المكونة لها . فالمجاملة والرغبة فى حياة مشتركة هو الذى يؤدى بالدول إلى تبادل التمثيل . ولا جدال فى أن رفض الدولة تبادل التمثيل مع جيرانها ، معناه تنازلها بإرادتها عن صور الترابط المادية والمعنوية التى تربطها مع سائر أعضاء الجماعة . فتبادل التمثيل ضرورة لا معدى عنها وكما لا يستطيع الإنسان العيش فى عزلة عن نظرائه ، كذلك الدولة ، كلما زاد تقدمها كلما زادت حاجتها

---

(١) يرى Briggs أن حق تبادل التمثيل هو مجرد رخصة أو أهلية لا يترتب عليها أى جزاء قانونى

"Merely a capacity or aptitude to enter into diplomatic relations and that there exists no veritable legal right or obligation to do so". *The law of nations*, 1953, 2nd edition, p. 748.

انظر أيضاً :

L'Huillier: *Eléments de droit international public*, 1950, p. 296.

Harvard Research in International Law, Diplomatic privileges and immunites, 1932.

(٢) انظر :

Henry J. Reynaud: *Les relations et immunités diplomatiques*, Revue de droit international, 1958, p. 415. Dupuis: *Les relations internationales*, Rec. des cours, I, p. 287. Wolgast: *Le diplomate et ses fonctions*, 1937, II, p. 251.

(٣) ولأشخاص القانون الدولى الأخرى التى لا تتوافر فيها مقومات الدولة ، حق تبادل التمثيل . فالمنظمات الدولية كعصبة الأمم والأمم المتحدة والاتحادات الدولية والكنيسة الكاثوليكية والدول الأعضاء فى اتحاد فيدرالى لها تبادل التمثيل منذ نشأتها طالما اعترفنا لها بالشخصية القانونية الدولية .

انظر المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، لمحمد حافظ غانم وعائشة راتب ، ١٩٦٠ ص ١٤٧ وما بعدها .

السلك الديبلوماسى متزوجاً ، فقد تشترط القوانين شروط خاصة فى الزوجة تتعلق بجنسيتها أو بأصلها الاجتماعى[1].

ويتطلب الشراح عادة توافر المرونة والمهارة والحذق والثقافة الواسعة فى شاغل هذه الوظيفة . وعلى الأخص تمتعه بفهم وتقدير صحيح للأمور والقدرة على التحكم فى أقواله وأعصابه ، حتى لا يتسرع ويتفوه بما يضر دولته[2].

**ثالثاً — الثقافة الديبلوماسية :**

سبق لنا القول أن السياسات الوطنية تظهر فى المحيط الدولى بواسطة مبعوثى الدولة . وقد كان لفظ ديبلوماسى وديبلوماسية قديماً وقت أن كان عدد الحكومات قليلاً ، يعبر عن الاتصالات السياسية الخارجية والاتفاقات التى يعقدها رؤساء الدول ووزرائهم المسئولين أو الديبلوماسيون المحترفون . غير أن ازدياد العلاقات الدولية وامتدادها إلى الميادين الفنية والحربية والاقتصادية ، أدى ، كما قلنا ، إلى ظهور بعض الهيئات الحكومية مباشرة فى نطاق العلاقات الدولية . ولا يمكن الدفع بعدم تمتع هؤلاء الأشخاص بالوصف الديبلوماسى . ذلك أن ظهور سياسة الدول فى المحيط الخارجى تتطلب السهر عليها وتنفيذها فى كافة الميادين ، سواء فى وقت السلم أو الحرب . ومن السهل التفرقة بين الديبلوماسى المحترف والديبلوماسى الفنى غير المحترف ، والقاعدة العامة هى وجوب إشراف وزارات

---

(١) انظر : محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٦٢ . انظر أيضاً :
Hanser: *Histoire diplomatique de l'Europe,* 1871-1917, Paris. 1929, t. I, p. 14.

وكذلك براديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) "Balance, perspective, humor and personal charm, the ability to state his country's position without alienating his hearers, the willingness to give a fair hearing to their point of view and to indicate that he understands the reasoning that informs it even when he cannot accept it".

انظر كريغ ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

الخارجية على كل الاتصالات الخارجية بما فيها المفاوضات الاقتصادية والحربية والفنية حتى تضمن تنسيقها مع السياسات الأخرى التى قد لا يعرف الخبراء عنها شيئاً . ولهذا ، فمن الضرورى تمتع الدبلوماسى بثقافة واسعة تكفل له صدق الحكم وصوابه ، على كل ما يدور فى النطاق الخارجى للدولة . ويرى Heffter عدم كفاية الشهادات الجامعية ، وأن التجربة والتاريخ هما خير مدرسة للدبلوماسية[١] . فمن الخطأ القول بكفاية توافر الفطنة لنجاح الدبلوماسى ، وقد انبنى هذا القول على نجاح أحرزه قلة من الأشخاص الذين لم يحذقوا الفنون الدبلوماسية . فالذكاء لا يكفى لإيجاد الحلول وقت الأزمات ، كما لا تكفى فى ذلك الخبرة . والممثل الدبلوماسى تحوطه عادة مجموعة من المشاغل والمشاكل تمنعه من زياده الدرس والتحصيل ولن تساعده الوقائع التى تمر أمام ناظريه على إصدار الحكم الصحيح ، إذا جهل المبادىء الأولية التى ترتكز عليها والنتائج المعقولة التى يمكنه الوصول إليها . فالتجربة هى نتيجة العمل ، ولا بد من استنادها على نظريات ومعارف معقولة ، حتى يمكن الاستفادة منها . ولذلك ، فلا بد للدبلوماسى من معرفة تامة بالعلوم السياسية على اختلاف صورها ، والفن العسكرى والقانون العام الوضعى الداخلى والخارجى ، وفن التفاوض والجغرافيا[٢] .

---

(١) ويضيف قائلا "S'il arrive qu'un talent politique devienne quelquefois un bon diplomate, sans être préparé en école pour cette mission, il se maintiendra néanmoins, de nos jours, difficilement à la hauteur de sa position, sans une instruction possible. La vie du monde surtout dans les sphères élevées, suffira tout au plus pour former des figurants". Heffter: *Le droit international de l'Europe*, 1883, p. 531.

(٢) ويضيف De Martens إلى هذه القائمة ، قانون الشعوب الطبيعى ، والقوانين العامة للدول المختلفة ، وتاريخ الحروب والمفاوضات والمعاهدات التى تمت فى القرون الماضية والتى تسمح بتكوين نظرية عامة عن سياسة الحكومات المختلفة ، والنظم السياسية الممكن الأخذ بها كالتوازن والاتحادات ، والاقتصاد السياسى ، وكذلك الإلمام باللغات الأجنبية وبخاصة لغة الدولة المستقبلة .

Le Guide diplomatique, 5e édition, T. I, p. 4.

**(ب) من تبادل التمثيل السلبي :**

وهو أحد حقوق الدول ذات السيادة أيضاً ، وهنا لا ترتب القواعد الدولية أى التزام على عاتق الدولة باستقبال البعثات ، وإنما هو أحد مظاهر المجاملة الدولية وتطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل . وينبنى على هذا القول ، إعطاء حكومة الدولة الحرية الكاملة فى تحديد شروط قبول البعثات وتقرير ما تشاء لها من حصانات ، لا يقيدها فى ذلك إلا القواعد التى تعارفت عليها الدول . هذا ولا تلتزم الدولة بإبداء الأسباب التى دفعتها لرفض بعثة حكومة معينة[١]. ولو أن العمل يجرى على عدم رفض رسل الدول الأجنبية دون تبريرات وأسباب معقولة ، وإلا لجأت الدول الأخرى إلى مبدأ المعاملة بالمثل وعزلتها عن مجرى الحوادث الدولية . ولا يكفى فى ذلك الدفع بحالة الحرب للتخلص من رفض استقبال البعثة وإلا صعب على الدول إيجاد الحل للنزاع . أما بالنسبة لبعثات الدول المحايدة ، فمن السهل تصور رفض قبول بعثاتهم حتى لا يتولوا نقل المعلومات للأعداء ، وتلتزم الدولة بتبرير الرفض فى هذه الحالة . كما تعطى القواعد الدولية للدولة المحاربة الحق فى منع الأعداء من إرسال الرسل لطلب المساعدة من الدول المحايدة تطبيقاً لحقها المشروع فى منع الإمدادات عنها .

**ثانيا — تكوين البعثات :**

تحدد مجموعة من اللوائح الداخلية والقواعد العرفية الدولية[٢] وضع الممثلين

---

(١) ويرجع ذلك لأحد السببين التاليين :

( أ ) عدم رغبة الدولة فى الاعتراف بهذه الحكومة .

(ب) عدم توافق ممارسة البعثة لوظائفها مع السيادة الوطنية أو مع القوانين المحلية .

(٢) اتفاقية ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التى قررها المؤتمر السادس للدول الأمريكية بهافانا ، ومعاهدة ڤيينا ١٨١٥ وإكس لا شابل ١٨١٨ ، وقانون الملكة آن Diplomatic =

الديبلوماسيين وخاصة فيما يتعلق بإجراءات تعيينهم وترقياتهم ودرجاتهم وقواعد الأسبقية بينهم . ذلك أن الممثل الديبلوماسى هيئة وطنية يقوم بوظيفة دولية محضة يقرر لها العرف الدولى مجموعة من القواعد المستقرة .

## ١ — تعيين أعضاء البعثة :

### ١ — ضرورة موافقة الدولة المستقبلة على شخص رئيس البعثة :

تقوم الدولة الموفدة بتعيين أعضاء[١] البعثة الديبلوماسية ورئيسها بشرط عدم معارضة الدولة المستقبلة . وطبقاً للعرف الدولى ، يجب على الدولة المرسلة التحقق من موافقة حكومة الدولة المستقبلة على شخص رئيس البعثة[٢] l'agrément وعما إذا كان شخصاً مرغوباً فيه Persona grata [٣] وللدولة المستقبلة الحق فى الرفض دون أن تلتزم بتسبيبه[٤]. وعادة لا تتطلب الدول

---

= Privileges Act الصادر عام ١٧٠٨ . انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ١٩٧ . انظر أيضاً :

Genet: *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

(١) تقرر المادة ٦ من مشروع لجنة القانون الدولى

"L'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission".

(٢) المادة ٤ من مشروع لجنة القانون الدولى

"L'Etat accréditant doit s'assurer sue la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès d'un autre Etat a reçu l'agrément de cet Etat".

(٣) يرى البعض ومنهم Verdross أن الدولة المستقبلة ليس لها الحق فى الاعتراض على شخص رئيس البعثة . والعرف يجرى على عكس ذلك ، وقد صدر حكم من المحكمة الفيدرالية السويسرية فى ٢٢ أكتوبر ١٩٤٩ قضى بحق الدولة فى رفض استقبال شخص لا ترغب فيه .

ويرى Wehberg أن الدولة ليس لها الرفض إلا إذا لم تتوافر فيه الشروط اللازمة فى عضو البعثة الديبلوماسية . انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٩٨ .

(٤) تجرى الحكومة البريطانية على عكس ذلك . انظر ردسلوب ، ص ١٩٨ .

إلى الاتصال بالجماعات الأخرى لإشباع حاجاتها المادية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المختلفة .

وحق تبادل التمثيل له مظهران :

( ا ) مظهر إيجابى : حق تبادل التمثيل الإيجابى[1] أى سلطة إرسال البعثات الديبلوماسية .

(ب) مظهر سلبى : حق تبادل التمثيل السلبى[2] وهو سلطة استقبال البعثات الديبلوماسية .

( ا ) حق تبادل التمثيل الإيجابى :

وهى رخصة تمتلكها كل دولة ذات سيادة تم اعتراف سائر أعضاء الجماعة الدولية بها ، مهما تفاوتت إمكانياتها . فوصف السيادة يساوى بين الدول فى الحقوق والواجبات ، ورفض الدولة تبادل التمثيل مع دولة أخرى معناه رفض الاعتراف لها بالسيادة فى المجتمع الدولى[3] . و إذا كان من الثابت أن إرسال البعثات هو حق كل دولة مستقلة ، فالنتيجة الحتمية هى أن حكومة الدولة[4] التى تسيطر على إقليمها هى التى تقوم بممارسة هذا الحق و بالتعبير عن إرادة الأمة فى المجتمع الخارجى . وتحدد الدساتير الداخلية الهيئات التى تمثل الدولة فى المحيط الخارجى ، و يختلف هذا باختلاف نظم الحكم الداخلية : ففى الملكيات سواء منها البرلمانية أو المطلقة ، يقوم الملك أو الوصى أو مجلس

---

(١) droit de légation active

(٢) droit de légation passive

(٣) Potter: *Permanent delegations to the League of Nations*, p. 193.

(٤) فى الحروب الأهلية ، حيث تتواجد حكومتان ، للدولة التى لا ترغب فى التدخل إيقاف العلاقات الديبلوماسية حتى يستقر الوضع .

الوصاية بإرسال البعثات ، وفى الجمهوريات قد تكون من حق رئيس الدولة أو مجلس الشيوخ أو المستشارين أو كليهما معاً . وفى جميع هـذه الأحوال ، لا يمثل المبعوث الدبلوماسى الشخص الذى قام بإرساله و إنما يعبر عن سيادة الأمة .

و إرسال البعثات يتم بالاتفاق[1] ، إذ لا توجد قاعدة دولية تلزم الدولة بإرسال المبعوثين . وقد استقر العرف على ضرورة تبرير الدولة رفضها إرسال البعثات ، ولعل ضيق الموارد المالية والاقتصادية هو أهم هذه المبررات . وعادة تتكفل دولة صديقة ، فى هذه الحالة ، بتمثيل هذه الدولة لدى الدول الأخرى أو قد ترسل الدولة نفس المبعوث لدى عدة حكومات مختلفة .

وينبنى على ترتيب إعطاء حق إرسال البعثات للدول المستقلة ذات السيادة ، عدم تمتع الدول ناقصة السيادة به . وتحدد علاقات التبعية والخضوع التى تربطها بالدول الأخرى مدى ما تتمتع به من سلطة فى الميدان الخارجى . فالدولة الحامية مثلا هى التى تقوم بمباشرة العلاقات الخارجية للدولة المحمية . وعادة لا تتمتع الدول أعضاء الاتحادات الفيدرالية بحق إرسال البعثات ، إلا إذا قرر دستور الاتحاد الفيدرالى عكس ذلك ( كما كان الحال فى الإمبراطورية الألمانية عام ١٨٧١ ، والرايخ الألمانى عام ١٩١٩ ، وكما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى ) . ولا تتمتع الدول الأعضاء فى اتحاد حقيقى بهذا الحق نظراً لتولى هيئة واحدة الشئون الخارجية للاتحاد . وعلى العكس ، تتمتع الدول الأعضاء فى الاتحادات الكونفدرالية والتى تحتفظ بالشخصية الدولية التامة ، بحق إرسال البعثات على الأقل بالنسبة للمسائل التى لا يتولاها الاتحاد .

---

(١) تنص المادة الثانية من مشروع لجنة القانون الدولى ، نيويورك ١٩٥٨ .
"L'établissement des relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par voie d'accord mutuel"

٣ — عدد أعضاء البعثة :

للدولة الحرية المطلقة فى تحديد عدد أعضـاء بعثتها ، بشرط عدم المبالغة فيه[١] ومن المتفق عليه بين الشراح أن عدد أعضاء البعثة يجب أن يتناسب مع أهمية العلاقات بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة وألا يتعدى العدد المعقول اللازم لممارسة العمليات المتبادلة . و يجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة بكل تغيير يحدث فى عدد أعضاء البعثة و بخاصـة المستشارين والسكرتيرين والملحقين بها . وتحضر وزارات الخارجية بناء على ذلك قوائم بالأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية .

هذا و يجوز للدولة المستقبلة رفض زيادة عدد أعضاء البعثة عن الحدود المعقولة ، إلا إذا التزمت بعكس ذلك بمقتضى اتفاق دولى سابق .

٤ — وقاعدة إرسال رئيس واحد للبعثة ليست مطلقة : فقد ترسل الدولة عدة مبعوثين إلى دولة واحدة[٢] ، يختص كل منهم بعمل معين أو يختص الـكل بنفس الأعمال . وفى الحالة الأخيرة ، يجب على الدولة المرسلة تحديد ما إذا كانوا يتصرفون جماعة أو كل بمفرده ، وتحديد الشخص المسئول فى حالة غياب الآخرين . وقد يتساووا فى الدرجة ، وفى هـذه الحالة تترتب لهم نفس المراسم ، وقد تختلف درجاتهم . ولا تمارس هذه الطريقة إلا فى الأحوال الاستثنائية . كما لو صاحب وزير الخارجية مبعوث دولته فى الدولة التى يعقد

---

(١) طلب كاسترو رئيس كوبا تخفيض عدد موظفى سفارة الولايات المتحدة فى كوبا إلى ٣٠٠ موظف مبرراً طلبه باحتفاظ الولايات المتحدة بحوالى ٣٠٠ موظف يتخفى ٨٠ ٪ منهم وراء الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس . الأهرام ، ٣ يناير ١٩٦١ .

(٢) كما لو قامت دولة بإرسال أكثر من مبعوث إلى رئيس الدولة بأوصافه المختلفة ، ويظهر هذا فى حالات الاتحاد الشخصى » .

فيها مؤتمر دولى . وفيما عدا هذه الأحوال ، من النادر إرسال عدة مبعوثين إلى دولة واحدة .

وللتعدد مظهر آخر : فالدول تجرى عادة على إرسال المستشارين والملحقين الفنيين والعسكريين والجويين ، الذين يشغلون فى بلادهم مراكز تتفاوت درجاتها ، لمراقبة أحوال البلد الموفدين لديها ، العسكرية والبحرية ، ولحضور المناورات والاستعراضات وإرسال التقارير عنها . وسبق أن قلنا إنهم جزء من البعثة الرسمية التابعة لرئيس البعثة إلا أن طبيعة العمليات التى يقومون بها اقتضت إعطائهم الحق فى التراسل المباشر مع حكوماتهم . وبرغم عدم انطباق وصف الممثل الدبلوماسى عليهم ، إلا أنهم ممثلون من نوع خاص يلحقون بالبعثات الدبلوماسية لمساعدة رئيس البعثة فى دراسة وحل المشاكل الفنية والعسكرية . ويرتب الفقه على حقهم فى الاتصال المباشر بحكوماتهم ، القول بتعدد المبعوثين هنا هذا ويتشكك البعض فى أهميتهم ويعارض فى وجودهم لما يسببونه من إحراج للدولة المستقبلة[1] .

٢ — تقسيم البعثات :

ويمكن تقسيم المبعوثين تبعاً لمدى السلطات التى تخولها لهم الدولة وتبعاً لمدة البعثة وطبيعة الأعمال التى يقومون بها إلى الفئات التالية :

(١) الممثلون الدبلوماسيون[2] :

وتندرج هنا الفئتان التاليتان :

١ — الممثلون المعتمدون بصفة دائمة ، وهم موظفون يوكل لهم تمثيل دولهم

(١) برادييه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ .

(٢) Ministres publics

وقد تصاحب موافقتها مجموعة معينة من التحفظات . ومعنى موافقة الدولة على اختيار أحد مواطنيها لتمثيل دوله أجنبية ، إيقاف علاقات التبعية والخضوع التى تربطه بها طيلة مدة البعثة أو على أقل تقدير كل ما يتعارض منها مع ممارسة الوظائف الديبلوماسية . وتبدو أهمية ذلك فى تقرير الحصانات الديبلوماسية للمبعوث ، فالديبلوماسى المواطن يجب أن يتمتع بكل الحصانات اللصيقة بالوظيفة التى يشغلها . إلا إذا قضت بعكس ذلك الدولة المستقبلة وقت موافقتها على تعيينه . ويرى البعض أن المبعوث لا يتمتع بالحصانات الديبلوماسية فى هذه الحالة إلا فى الحدود التى تعترف له بها الدولة طبقاً لظروفها وأوضاعها الخاصة ، وخاصة أن العرف الدولى مستقر على عدم إعطاء الدول امتيازات لرعاياها . والعمل الدولى غير مستقر هنا ، وقد قررت لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة ضرورة تمتع الديبلوماسى فى هذه الحالة بالحصانات اللازمة لحسن أدائه لأعمال وظيفته[١] . فالحصانات يقررها العرف الدولى للممثل الديبلوماسى بصفته مبعوث عن الدولة[٢] . وقد تختار الدولة الموفدة أحد رعايا دولة ثالثة رئيساً لبعثتها ، وقد توفد ، لاعتبارات اقتصادية ، نفس الشخص كرئيس لبعثاتها لدى عدة دول . ولا يقيدها فى اختيارها هنا إلا ضرورة الحصول على موافقة الدول المستقبلة[٣] .

---

(١) "L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire bénéficie de l'inviolabilité et aussi de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il bénéficie des autres privilèges et immunités qui peuvent lui être reconnus par l'Etat accréditaire".

انظر أيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٣ .

(٢) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ .

(٣) المادة ٥ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"A moins que l'un des Etats accréditaires intéressés ne s'y oppose, le chef de la mission auprès d'un Etat peut être accrédité comme chef de mission auprès d'un ou de plusieurs autres Etats".

الموافقة إلا بالنسبة لرئيس البعثة . وقد تعارفت بعض الدول حديثاً على أخذ رأى حكومة الدولة قبل إرسال الملحقين البحريين والعسكريين والجويين[١] . وتجرى الولايات المتحدة على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل ، ولا تطالب بأخذ موافقتها إلا بالنسبة للدول التى تطلبها . ويجب على الدولة تغيير شخص رئيس البعثة إذا رفضت الدولة الموافقة عليه . غير أن العرف لا يشترط التحقق من موافقة الدولة المستقبلة على شخص رؤساء البعثات المرسلة فى مهمات خاصة .

والموافقة تمر بمرحلتين : المرحلة الأولى استفسار غير رسمى توجهه الدولة المرسلة إلى الدولة المستقبلة عن رأيها فى شخص رئيس البعثة المقترحة إسمه . والمرحلة الثانية هى رد الدولة بالموافقة أو بالرفض وهو عادة غير رسمى أيضاً[٢] .

٢ — اختيار أحد رعايا الدولة المستقبلة كرئيس لبعثة أو عضو فى بعثة الدولة المرسلة[٣] :

وللمبعوث هنا خاصة دولية مختلطة : أولاهما أنه مواطن رعية للدولة المستقبلة وثانيهما أنه مبعوث ديبلوماسى لدولة أجنبية . ولذلك يشترط العرف الدولى ضرورة موافقة الدولة المستقبلة . وللأخيرة الحرية المطلقة فى التقرير ،

---

(١) ومنها البرازيل وبلچيكا والأرجنتين وبيرو وإيطاليا وأسبانيا وسويسرا والبرتغال وهولندا . انظر Reynaud ، المرجع السابق ص ٤١٧ . وتنص المادة السادسة من مشروع لجنة القانون الدولى :

"En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que les noms de ces attachés lui soient soumis à l'avance aux fins de consentement".

(٢) المواد ٨ ، ٩ ، ١٠ من مشروع هارفارد . انظر

Briggs: *The law of Nations*, 1953, p. 752.
Moore: *Digest*, IV, p. 573. Hackworth, IV, p. 446.

انظر أيضاً اتفاقية هافانا ، ٢٠ فبراير ١٩٢٨ .

(٣) المادة ٧ من مشروع لجنة القانون الدولى

"Les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire qu'avec le consentement exprès de celui-ci".

بالخارج و بالتفاوض والمراقبة و إرسال التقارير لحكوماتهم كما يسهرون على تنفيذ الاتفاقات الدولية وعلى حماية مصالح مواطنيهم بالخارج .

٢ — المبعوثون فى مهمات سياسية خاصة مؤقتة ، كالمبعوثين الذين ترسلهم الدولة لتمثيلها فى مفاوضات مشتركة أو لحضور اجتماعات مؤتمر دولى وتختارهم من موظفى وزارة الخارجية بدلا من ندب أعضاء هيئتها الدائمة بالخارج . وهذه البعثات هى الأصل التاريخى للبعثات الدائمة ، ولا تلجأ إليها الدولة إلا فى الظروف العارضة . وقد جرى الرئيس ترومان فى مناسبات كثيرة على إرسال مبعوث سياسى خاص « آفريل هاريمان » وسار الرئيس ايزنهاور على نفس التقليد وأرسل نائبه نيكسون فى مهمات سياسية كثيرة . وإرسال البعثات الخاصة حق من حقوق رئيس الدولة ويهدف إلى توثيق الروابط الشخصية مع رؤساء الدول الأجنبية تمهيداً لمحادثات ذات أهمية دولية [١] .

٢ — مبعوثون لهم الوصف الديبلوماسى :

وتشمل هذه الفئة :

( ا ) المبعوثون فى مهمات خاصة لها صبغة سياسية ، كأعضاء البعثات التى ترسلها الدولة لتقديم اعتذار أو لتقديم طلب زواج .

(ب) المبعوثون فى مهمات ليس لها الطابع السياسى ، كحضور احتفال معين كتتويج أو زواج أو عزاء[٢] .

ويسبغ عليهم العرف الدولى الحصانات الديبلوماسية .

---

(١) وقد تثير هذه الطريقة بعض المشاكل وبخاصة إذا كلفت بمهام تزيد عما تقوم به البعثات الدائمة . انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٥ .

(٢) Envoyés de cérémonie ou d'étiquette, ambassadeurs extra-ordinaires sans caractère politique.

٣ — مبعوثون لا يتمتعون بالوصف الديبلوماسى :

( ا ) المبعوثون السياسيون الدائمون أو غير الدائمين الذين تكلفهم الدولة بمهمات دون أن يكون لهم الوصف الديبلوماسى مثل مبعوثى الدول ناقصة السيادة لدى الحكومات الأجنبية وعلى الأخص الذين يمثلونها لدى رئيس الدولة ، أو مبعوثى الحكومات التى لم يتم الاعتراف بها أو مبعوثى الثوار الذين اعترف لهم بوصف المحاربين فى حرب أهلية .

(ب) المبعوثون الفنيون[1] أو الإداريون أو الاقتصاديون المرسلون لتمثيل الدولة فى اللجان المختلفة لمؤتمرات دولية خاصة . كمؤتمر للبريد أو للتلغراف .

( ج ) أعضاء اللجان المختلفة الوقتية المعينون من جانب حكومتين أو أكثر لبحث نزاع معين أو لحل بعض المشاكل التى تبحث عن حوادث معينة وقعت فى نطاق العلاقات الدولية . كذلك أعضاء اللجان المختلطة أو الدولية الدائمة .

( د ) المبعوثون السريون[2] الذين لا تعلن حكوماتهم عن طبيعة وظائفهم وترسلهم بالخارج لمراقبة تصرفات بعض مواطنيها المشكوك فى ميولهم أو للحصول على معلومات سرية سياسية أو عسكرية .

( و ) المبعوثون فى مهمات[3] خاصة ، وهؤلاء تعلن الدولة عن طبيعة بعثاتهم وترسلهم لمناقشة بعض المسائل السرية الهامة دون أن تسبغ عليهم

(١) commissaires

(٢) émissaires secrets

(٣) envoyés confidentiels ou négociateurs secrets

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ ، وبراديبه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٢٩٤ .

الصفة الرسمية ، ولا تعلن عن وصفهم إلا بعد نجاحهم فى بعثتهم . وهؤلاء يتمتعون بالأمن والحماية اللازمة ، وليس لهم الحق فى مراسم التكريم المختلفة .

٤ — القناصل :

وهم الممثلون الدائمون المكلف بهم حماية مصالح دولهم التجارية فى الأماكن التى يعملون بها ، وتقديم يد المساعدة لمواطنيهم وللتجار والبحارة ، و إرسال المعلومات اللازمة لحكوماتهم .

ولا ينطبق وصف الممثل الدبلوماسى إلا على أفراد الطائفة الأولى ، رغم تمتع أفراد الطائفة الثانية بالوصف الدبلوماسى . ويلاحظ أن الدول قد تكلف مبعوثيها الدبلوماسيين ، علاوة على وظائفهم التقليدية ، بمهمات خاصة لها صبغة سياسية أو بحضور احتفالات معينة . ويجمع المبعوث ، فى هذه الحالة ، بين وصف الممثل الدبلوماسى ووصف المبعوث الذى له الوصف الدبلوماسى [1] .

٣ — *ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين :*

تتوافر فى الممثل الدبلوماسى الخاصتان التاليتان :

(أ) الخاصة الأولى أنه موظف عمومى fonctionnaire public .

(ب) الخاصية الثانية أنه ممثل للدولة mandataire .

وقد ذهب الفقه التقليدى إلى قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة « ممثل رئيس الدولة ذات السيادة » ورتب له الحق فى رسميات واحتفالات

---

(١) هـذا ولا يتمتع المبعوث الذى يرسله رئيس الدولة فى مهمة شخصية خاصة به كادارة أملاكه فى بلد أجنبى ، بالوصف الدبلوماسى .

معينة[١]. إلا أن هذا التصور قد تغير الآن وأصبح الممثل الدبلوماسى أياً كانت طبقته ، لا يعبر إلا عن مصالح الأمة فى العالم الخارجى . وامتدت الصفة التمثيلية حتى شملت صغار الممثلين الدبلوماسيين ، ولو أنها تظهر فى رئيس البعثة بشكل أقوى من الشكل الذى تظهر به فى سائر معاونيه[٢]. ولذلك يجرى العرف الدولى على المساواة بين الدبلوماسيين فى المعاملة ، أياً كانت طبقتهم ولا يميز بينهم إلا فى الشكليات والمراسم المتبعة .

ا — درجة تبادل التمثيل :

هذا وتلزم الإشارة إلى أن الدول هى التى تقوم بتحديد درجة تبادل التمثيل فيما بينها وتأخذ عادة بمبدأ المعاملة بالمثل[٣]. ولا يقيد من حريتها إلا حق الدولة فى تحديد الامتيازات والمراسم التى تقدمها للمبعوث[٤]. ولرئيس الدولة

---

(١) يرى البعض قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة لأنه يمثل شخص رئيس الدولة بجانب تمثيله لدولته ، وتجب له نفس مظاهر الحفاوة التى يقابل بها لو كان هو موجوداً . وهى مراسم لا يتمتع بها الممثلون الأقل طبقة .

(٢) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ . وأيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ .

(٣) حتى عام ١٩٥٧ أرسلت سويسرا وزيراً مفوضاً لتمثيلها فى باريس ، فى حين أن فرنسا كانت تمثل دائماً فى برن بسفير عنها . وإذا توثقت عرى الصداقة بين دولتين فإنهما ترفعان درجة التمثيل بينهما إلى سفارة ، وقد رفعت فرنسا عام ١٩٣٩ درجة تبادل التمثيل فى لاهاى إلى سفارة . وعلى العكس فإن سحب السفير ، وقيام وزير مفوض بدله بأعمال البعثة يفيد سوء العلاقات بين الدولتين .

وقد أوصت الأمم المتحدة عام ١٩٤٦ ، الدول التى تتبادل العلاقات مع الجنرال فرانكو بسحب سفرائها . انظر كاڤارى ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

انظر نص المادة ١٤ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les Etats conviennent de la classe à laquelle doivent appartenir les chefs de leurs missions".

(٤) قد ترفض الدولة استقبال مبعوثين من الدرجة الأولى أو بالنسبة لمبعوثى دولة معينة فقط .

أياً كانت أهمية دولته و إمكانياتها ، الحق فى إرسال مبعوثين من الدرجة الأولى تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات . وغالباً ما يوجد اتفاق خاص فى أحوال عدم المعاملة بالمثل دون أن يترتب على ذلك أى اعتداء على حقوق وكرامة الدولة و بخاصة إذا كانت مواردها المالية محدودة .

والاتجاه الحديث هو تبادل المبعوثين بدرجات متساوية . و يميل العرف الدولى منذ عدة سنوات إلى تبادل التمثيل بدرجة سفير حتى بالنسبة للدول الصغرى . وقد قامت الجمهورية العربية المتحدة برفع درجة تمثيلها فى عدد كبير من الدول ، إلى درجة السفارة . كما رفعت الولايات المتحدة الأمريكية بعثاتها بالتدريج إلى درجة السفارة ، حتى تكون بعثاتها دائماً فى الصف الأول .

ب — درجات رؤساء البعثات الديبلوماسية :

جرى العمل فى الماضى على التفرقة بين مبعوثى الدول المختلفة و إعطاء حق التقدم والصدارة لمبعوثى الدول الكبرى[1] . ووضعت الدول المشتركة فى مؤتمر ڤيينا عام ١٨١٥ لائحة خاصة بترتيب الديبلوماسيين أكملها بروتوكول اكس لاشابل عام ١٨١٨ ، وأخذت بها باقى الدول من باب المجاملة ، فى علاقاتها المتبادلة . ومن الصعب هنا تحديد أين ينتهى القانون وأين تبتدىء قواعد المجاملة الدولية ، إلا أن الدول قد تعارفت على قواعد معينة . وتجرى عادة الآن على تبادل البعثات بمبعوثين من نفس الدرجة تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل .

وتفرق لائحة ڤيينا و بروتوكول اكس لاشابل بين أربعة أنواع من الممثلين :

(١) رفضت البعثة السويدية فى مؤتمر وستفاليا إعطاء الأسبقية للبعثة الفرنسية مما أدى إلى عقد المؤتمر فى فترات مختلفة ، فى مونستر وأوزنا بروك لتفادى الخلاف بين الحلفاء . انظر ردسلوب ص ١٩٧ ، وبادفورد ص ٤٧٥ .

١ — السفراء[١] ومندوبو البابا[٢] من درجة قاصد رسولى ، و يعتمدون لدى رؤساء الدول . وقصرت حق إرسال هـذه الطبقة على الدول الـكبرى تأكيداً منها لمركزها الممتاز فى الجماعة الدولية . ولأفراد هذه الطبقة الحق فى الاتصال مباشرة برئيس الدولة و يتمتعون بمزايا ومراسم خاصة ترتبت لهم بوصفهم ممثلين لشخص رئيس الدولة[٣] .

٢ — المندوبون فوق العادة[٤] والوزراء المفوضون[٥] و يعتمدون لدى رئيس الدولة أيضاً ، إلا أنهم لا يمثلون شخصياً رئيس الدولة وليس لهم الحق فى الاتصال برئيس الدولة المستقبلة مباشرة .

٣ — الوزراء المقيمون[٦] و يعتمدون لدى وزراء الدول وهم فى الدرجة التالية بعد الوزراء المفوضين ، وأضاف هذه الفئة بروتوكول اكس لاشابل .

٤ — القائمون بالأعمال و يعتمدون لدى وزير الخارجية وقد يكون القائم بالأعمال دائماً أو مؤقتاً[٧] .

قصدت لائحة فيينا ، كما سبق القول ، إلى تأكيد سلطة ومركز الدول الـكبرى ، فقصرت الصفة التمثيلية على أفراد الطبقة الأولى . ولا يعنى ذلك

---

(١) ambassadeurs

(٢) nonces, légats

(٣) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٧ .

(٤) envoyés extraordinaires

(٥) ministres plénipotentiaires

(٦) ministres résidents

(٧) هـذا وتجب التفرقة بين البعثة التى يرأسها قائم بالأعمال ، وبين القائم بالأعمال بالنيابة Chargés d'affaires ad interim فالأخير يقوم برئاسة البعثة فى حالة غياب رئيسها الفعلى .

إنكارها الصفة التمثيلية على باقى المبعوثين ، و إنما رتبت لأفراد الفئة الأولى مجموعة من الرسميات والشكليات باعتبارهم يقومون بتمثيل رئيس الدولة . وهو ما لا يتفق مع الروح الدستورية الحديثة . والترتيب الوحيد المعقول ، ما دمنا قد قبلنا مبدأ المساواة بين الدول ، كبيرها وصغيرها ، فى السيادة وفى الحقوق والواجبات والمجاملات التى تترتب على ذلك ، هو الترتيب تبعاً لطبيعة الأعمال التى يعالجها كل مبعوث ، مع تمتع الجميع بنفس الصفة التمثيلية دون أى تفرقة بينهم . وقد حاولت إحدى لجان عصبة الأمم تعديل المادة الثانية من لائحة فيينا والمساواة بين الممثلين الديبلوماسيين عدا القائمين بالأعمال ، إلا أنه لم يؤخذ بوجهة نظرها .

وقد سارت لجنة القانون الدولى على التقسيم الذى وضعته لائحة ڤيينا عام ١٨١٥ فنصت المادة ١٣ من المشروع على الطبقات التالية :

( ا ) السفراء أو ممثلو البابا من درجة قاصد رسولى و يعتمدون لدى رؤساء الدول .

(ب) المندوبون والوزراء المفوضون وممثلو البابا من درجة وكيل قاصد رسولى و يعتمدون لدى رؤساء الدول .

( ج) القائمون بالأعمال و يعتمدون لدى وزراء الخارجية .

وقررت فى الفقرة الثانية من نفس المادة عدم التفرقة بين رؤساء البعثات بطبقاتهم المختلفة إلا فيما يتعلق بأحكام التقدم والمراسم .

وحتى يمكن تفادى المشاكل المتعلقة بالأسبقية والإيتكيت ، تذكر فى أوراق اعتماد رئيس البعثة ، الطبقة التى ينتمى إليها . ويرأس البعثات الديبلوماسية الموجودة فى بلد أجنبى ، عميد هو أقدم السفراء . وتجرى بعض

الدول فى تحديد أقدمية المبعوثين ، حالة تساويهم فى الطبقة ، على الأخذ بتاريخ الإخطار الرسمى[1] بوصول رئيس البعثة إلى مقر عمله . ويجرى البعض الآخر على الأخذ بتاريخ تقديم أوراق الاعتماد وإعطاء الأقدمية للسفير الذى يقدم أوراق اعتماده قبل غيره من السفراء . ويجرى العرف فى البلاد الكاثوليكية على إعطاء الأسبقية لمندوب البابا حتى ولو لم يكن أقدم المبعوثين .

هذا وتجب ملاحظة أن المبعوث فى مهمة خاصة ، ليست له درجة ديبلوماسية بالمعنى الصحيح حتى ولو كان لمهمته الوصف الديبلوماسى ، ويترتب على ذلك إعطاء الأسبقية للمبعوثين العاديين الدائمين ولو أن الأخيرين قد جروا من باب المجاملة ، على معاملة المبعوثين الخاصين لدولهم معاملة خاصة .

حـ — بدء مهمة رئيس البعثة الديبلوماسية :

إذا أعلنت الدولة المستقبلة موافقتها على شخص رئيس البعثة ، تقوم حكومة دولته باعطائه أوراق الاعتماد وجواز سفر ديبلوماسى . ويذكر فى أوراق الاعتماد اسم رئيس البعثة ودرجته وأوصافه وصفاته وألقابه .

وتصدر أوراق اعتماد السفير والوزير المفوض عادة ، موقعاً عليها من رئيس الدولة ووزير الخارجية . ولا تنتظر الدولة المرسلة عادة رد من الدولة المستقبلة على أوراق الاعتماد إذ أن فى موافقة الدولة السابقة على ترشيحه ، واستلام المبعوث لعمله ما يفيد قبولها لبدئه العمل . وتجرى بعض الدول على الرد عليها من باب المجاملة[2] .

ويجب على رئيس البعثة ، عند وصوله إلى مقر عمله ، إخطار مدير إدارة

---

(١) notification officielle

انظر براديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

(٢) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

البروتوكول بوزارة خارجية الدولة بوصوله[1] ، ويضمن الإخطار صورة مفتوحة من أوراق اعتماده . وتقوم وزارة خارجية الدولة المستقبلة بتحديد يوم وساعة الاحتفال الرسمى[2] الذى يقابل فيه ويقدم أوراق اعتماده لرئيس الدولة. هذا إذا كان المبعوث من طبقة سفير أو وزير مفوض . و بالنسبة لطبقة القائمين بالأعمال يقوم وزير الخارجية باستلام أوراق الاعتماد الخاصة بهم . وعادة يرافق مدير البروتوكول رئيس البعثة وموظفى بعثته ، فى اليوم المحدد ، من منزله إلى المقر الرسمى لرئيس الدولة فى احتفال مهيب[3] .

ولم يستقر العرف الدولى على تحديد وقت استلام رئيس البعثة لأعماله : وتجرى بعض الدول على تحديده بلحظة إخطار وزارة الخارجية رسمياً بوصوله . و يتطلب البعض الآخر ضرورة تقديم المبعوث لأوراق اعتماده لرئيس الدولة . ولم يقطع مشروع لجنة القانون الدولى برأى فى هذا الموضوع وتركه لتقدير الدولة[4] .

ويميل الفقه[5] إلى ترتيب تمتع المبعوث بالحصانات الدبلوماسية من

---

(١) م ٩ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"L'arrivée et le départ des membres du personnel de la mission, ainsi que des membres de leur famille et de leurs domestiques privés sont notifiés au misistère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire...".

(٢) Audience

(٣) م ١٦ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Dans chaque Etat la procédure à suivre pour la réception des chefs de mission doit être uniforme à l'égard de chaque classe".

(٤) المادة ١٢ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Le chef de la mission est réputé avoir assumé ses fonctions dans l'Etat accréditaire dès qu'il a notifié son arrivée et présenté copie figurée de ses lettres de créance au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou dès qu'il a présenté ses lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliqué d'une manière uniforme".

(٥) انظر Pradier, Fauchille, Genet, Sottille Reynaud ص ٤١٩ .

اللحظة التى تطأ فيها أقدامه إقليم الدولة المعتمد لديها من باب المجاملة . إلا أنه لا يصبح له الحق فيها قانوناً إلا بعد تقديم أوراق اعتماده لرئيس الدولة . وتقرر الحصانات ، للمبعوث المقيم أصلا بإقليم الدولة المستقبلة ، من لحظة موافقتها على تعيينه .

٤ — الهيئة الدبلوماسية الأجنبية[١] :

وتتألف من مجموعة المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة ، وتضم كافة مبعوثى الدول الأجنبية لدى الدولة المستقبلة و يرأسها أقدم مبعوثى الطبقة الأولى فى الدولة[٢] و يطلق عليه اسم عميد الهيئة[٣] . وتجرى الدول الكاثوليكية على تقرير العمادة للقاصد الرسولى مهما كانت أقدميته . ولعميد الهيئة الدبلوماسية حق تمثيل الدبلوماسيين وحق التعبير عن إرادتهم فى الاحتفالات والمناسبات الرسمية كما يقوم بحماية حصاناتهم الدبلوماسية .

و يلاحظ أن الهيئة الدبلوماسية ليست لها أى صفة قانونية أو سياسية[٤]

---

(١) Corps diplomatique

(٢) حالة التساوى فى الطبقة ، يؤخذ بأقدمية تاريخ إخطار وزارة الخارجية بوصوله على إقليم الدولة . وفى حالة التساوى فى التاريخ ، تقرر الأقدمية حسب الترتيب الإبجدى لأسماء الدول . وتقرر المادة ١٥ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les chefs de mission prennent rang, dans chaque classe, suivant la date de la notification officielle de leur arrivée ou suivant la date de remise de leurs lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée sans discrimination".

(٣) le doyen

(٤) انظر فى هـذا المعنى فتوى مجلس الدولة بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٤٨ بأن للحكومة المصرية إذا شاءت أن تحذو حذو حكومة الولايات المتحدة مثـلا فلا تقر قيام المثلين الدبلوماسيين لديها بمسعى مشترك إذا أرادت أن لا تقيـد نفسها بقاعدة عامة وأن تدرس كل حالة على حدة بحسب ظروفها وملابساتها . انظر مجموعة فتاوى قسم الرأى بمجلس الدولة ، سنة ١٩٤٩ ص ٤٨٨ . انظر محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٧٧ .

فهى اتحاد يجمع بين مجموعة من الأفراد ، كل منهم مستقل تمام الاستقلال عن الآخر . غير أنها أحد مظاهر التضامن والترابط الدولى . ولتصريحات عميد الهيئة أثره الدولى الكبير و بخاصة حالة الاعتداء على مصالح الهيئة الديبلوماسية فى الدولة . وهذا ، و يمكن لرئيس الدولة — فى ظروف خاصة — توجيه تصريحاته العامة إلى الهيئة الديبلوماسية ككل ، مثل التصريح الذى أصدره المارشال بيتان فى ١٥ يوليو ١٩٤١ ورفض فيه ترك فرنسا[١] .

٥ — نهاية مهمة رئيس البعثة الديبلوماسية :

ينتهى عمل رئيس البعثة بإحدى الأسباب التالية :

١ — انتهاء المدة ، إلا إذا تمت الموافقة على مدها[٢] .

٢ — تنفيذ المهمة وذلك فى حالة البعثات الموفدة فى مهمة خاصة .

٣ — تغيير درجة تبادل التمثيل بين الدولتين .

٤ — تغيير رئيس الدولة الموفدة أو الدولة الموفد لديها المبعوث و يجب عليه فى هذه الحالة تقديم أوراق اعتماد جديدة .

٥ — الاستدعاء[٣] بناء على رغبة الدولة الموفدة أو الدولة المستقبلة وفى هذه الحالة يقوم بتقديم أوراق استدعائه لرئيس الدولة المستقبلة و يستأذن فى السفر إلا إذا كان الاستدعاء بناء على شكوى الدولة المستقبلة .

---

(١) انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ .

(٢) نص المادة ١/٤١ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les fonctions d'un agent diplomatique prennent fin notamment:
a) Si elles lui ont été confiée pour une période limitée, à l'expiration de cette période, à condition qu'il n'ait pas eu prorogation".

(٣) نص المادة ٢/٤١ من نفس المشروع :

b) Par la notification du gouvernement de l'Etat accréditant au gouvernement de l'Etat accréditaire que les fonctions ont pris fin (rappel).

٦ — إعلان الدولة المستقبلة بأن المبعوث الدبلوماسى شخص غير مرغوب فيه[1].

٧ — قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين أو قيام حالة الحرب.

ويجب على الدولة المستقبلة فى حالة انتهاء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية، تسهيل إجراءات رحيله حتى ولو كان السفر بسبب قيام حالة الحرب أو قطع العلاقات السياسية وأن توفر له كل وسائل النقل الضرورية له ولمنقولاته[2]. وتلتزم بحماية مقر البعثة ومحفوظاتها[3]، ويجرى العرف على قيام دولة ثالثة فى هذه الحالة بحماية مصالح وممتلكات الدولة الموفدة فى إقليم الدولة المستقبلة، بشرط موافقة الدولة الأخيرة[4].

---

(١) "L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est personna non grata ou non acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas.

سحبت الولايات المتحدة وزيرها فى بلغاريا فى يناير ١٩٥٠ بعد أن اعتبرته الدولة الأخيرة شخصاً غير مرغوب فيه . واتبعت ذلك بقطع العلاقات الدبلوماسية معها فى ٢٠ فبراير ١٩٥٠ . وفى ١٣ مايو ١٩٥٠ طلبت الحكومة الرومانية من الولايات المتحدة تخفيض عدد أعضاء بعثتها الدبلوماسية إلى عشرة أشخاص وقد استجابت الأخيرة لهذا الطلب إلا أنها ردت عليه بفرض عدة قيود على تحركات الرسميين الرومانيين فى بلادها. أنظر Briggs ، المرجع السابق ، ص ٧٥٣ وما بعدها .

(٢) م ٤٢ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"L'Etat accréditaire doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités de sortir de son territoire aussi promptement que possible, et en particulier, il doit, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens".

(٣) م ٤٣/١ من نفس المشروع :

"L'Etat accréditaire est tenu de respecter et de protéger, même en cas de conflit armé, les locaux de la mission et les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives de la mission".

(٤) المادة ٤٣/ب ، ٤٣/ج من نفس المشروع :

b. "L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

c. "L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

### ٦ — اللغة الدبلوماسية :

تستخدم الدول عادة ، لغتها الرسمية فى مراسلاتها واتصالاتها مع الدول الأخرى . ولا شك فى سهولة ذلك إذا تم الاتصال بدولة تتكلم نفس اللغة . والوضع يختلف إذا تم الاتصال بين دولتين لا تتكلمان نفس اللغة : وقد جرى العرف فى المؤتمرات الدولية على استعمال لغة ذائعة الانتشار فى الاتصالات الرسمية بين وفود الدول وفى أعمال المؤتمر . وفى البدء التجأت الدول إلى اللغة اللاتينية ثم أصبحت الصدارة للغة الفرنسية فى المحادثات والمؤتمرات الدولية . وقد ورد نص المادة ١٢٠ من الاتفاقية العامة لمؤتمر ڤيينا سنة ١٨١٥ ، قاضياً بأن استعمال اللغة الفرنسية فى وثائق المؤتمر لا يعد سابقة بالنسبة للمستقبل وترك الأمر لتقدير الدول فى اختيار اللغة الدبلوماسية التى تناسبها .

وابتدأت اللغة الإنجليزية تنافس اللغة الفرنسية ، كلغة دبلوماسية منذ القرن ١٩ ونص عهد عصبة الأمم ومعاهدات الصلح على اعتبار النصين ، الفرنسى والإنجليزى ، نصين رسميين . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد نص فى المادة ١١١ على اعتبار « اللغات الخمس وهى الصينية والفرنسية والروسية والإنجليزية والأسبانية ، لغاته الرسمية على وجه السواء » .

### ثالثاً — وظائف البعثة الدبلوماسية :

يقوم المبعوث الدبلوماسى بتمثيل رئيس وحكومة وشعب دولته فى إقليم الدولة المستقبلة للبعثة . فهو عين وأذن حكومته بالخارج ويقع عليه عبء الدفاع عن مصالحها وتوثيق العلاقات وتقوية الروابط الاقتصادية والثقافية والسياسية بين البلدين . ويتمتع الدبلوماسى بحرية تامة فى العمل لا يقيده فيها إلا واجب عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدولة المستقبلة وضرورة استخدام الطرق القانونية المشروعة فى أدائه لوظائفه والبعد بمقر البعثة عن أعمال الجاسوسية

والامتناع عن القيام بأى نشاط معاد للدولة للستقبلة ، و إلا حق لها طرده من إقليمها وأساء بذلك إلى العلاقات التى تربط بين الدولتين [١] .

وقد ازدادت المهام الدبلوماسية التى تقوم بها البعثات فى الخارج ، بعد امتداد العلاقات الدولية إلى كافة أوجه النشاط المختلفة نتيجة لمساهمة الدول واشتراكها فى الاتفاقات الإقليمية ونظم الأمن المختلفة . غير أن الوظائف التقليدية للبعثات الدبلوماسية بقيت على حالها ، وهى على التوالى :

(ا) التمثيل representation .

(ب) المراقبة observation .

(ج) الحماية الدبلوماسية protection diplomatique .

(د) والمفاوضة negociation .

١ — تمثيل الدولة المرسلة لدى الدولة المستقبلة :

وهى الوظيفة الأساسية التى يقوم بها الممثل الدبلوماسى ، وهو الهدف الذى قصدت الدولة إلى تحقيقه بإرسالها البعثات . وهذه المهمة هى التى تميز المبعوث الدبلوماسى عن غيره من المبعوثين . فهو أولا وقبل كل شيء وسيط حكومته لدى حكومة الدولة المستقبلة ، يقوم بتبليغ التصريحات والقرارات سواء أكانت شفوية أم مكتوبة . وهذه الوظيفة هى التى دعت الفقه الدولى إلى إسباغ الوصف التمثيلى بمعناه الحديث على الممثل ، وإسناد الأعمال التى يقوم بها إلى الدولة التى أوفدته . فالممثل الدبلوماسى عنوان الدولة وكرامتها واستقلالها . ويترتب على ذلك ، ضرورة استقرار الممثل الدبلوماسى

---

(١) المادة ١/٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولى تقضى بإلزام المبعوثين الدبلوماسيين :
"...ont le devoir de respecter les lois et réglements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat".

فى إقليم الدولة المستقبلة أو فى مقر المؤتمر الموفد إليه ، واشتراكه باسم دولته ، فى الاحتفالات والاجتماعات الرسمية وشرح وجهة نظر حكومته بلباقة ووضوح وإقناع[١] ، وبذل الجهد المستمر لتوثيق أواصر الصداقة والتفاهم بين البلدين . ويبدأ التعبير عن ذلك منذ حفلة تقديم أوراق اعتماده ، فقد جرى العرف على إلقاء رئيس البعثة كلمة يعبر فيها عن أمله فى تقدم العلاقات بين البلدين حتى ولو كانت هناك أزمة أو نزاع بين الدولتين[٢] .

٢ — المراقبة :

قلنا أن الديبلوماسى هو عين وأذن دولته بالخارج ، ولذلك يقع عليه عبء إرسال التقارير عن الأحوال التى تهم دولته سواء من الوجهة الداخلية أو الدولية . ويرسل المبعوثون بانتظام التقارير الدورية المكتوبة إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة . وقد تقوم الأخيرة باستدعائه شخصياً للاستفسار عن حوادث معينة لها أهمية دولية ( قامت الحكومتان الفرنسية والإنجليزية باستدعاء سفيريهما فى برلين بعد ١٤ مارس ١٩٣٩ ) .

وتعتمد حكومة الدولة فى رسم سياستها الخارجية على التقارير والمذكرات التى تصلها من مبعوثيها الديبلوماسيين . وتحتوى هذه التقارير عادة على المعلومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحربية مشفوعة برأى المبعوث الشخصى فى ميول واتجاهات زعماء الدولة ، ومواقف الرسميين المسئولين واتجاهات الرأى العام . ويتطلب الحصول على هذه المعلومات من الديبلوماسى مشقة كبيرة ومعرفة خاصة بالظروف والأوضاع الوطنية والمحلية ، وإنشاء الصداقات الشخصية مع الشخصيات البارزة فى الدولة . ويقع على وزارة

---

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

(٢) Graham H. Stuart: *American Diplomatic and Consular practice*, New York. 1936, p. 240.

الخارجية عبء الربط بين المعلومات المختلفة التى تصلها من ديبلوماسييها المختلفين ، وتكوين فكرة صحيحة عما يدور بالخارج ويمس ولو من بعيد بالمصالح الوطنية . فقد يشتمل أحد التقارير على تفاصيل محادثة دارت فى دولة أجنبية قد لا يبدو لها منفردة قيمة ما ، إلا أنها إذا ربطت بتقرير وصل من جهة أخرى أو بحادثة وقعت فى مكان معين من العالم ، لظهرت لها صورة أخرى[1] .

وبرغم التزام المبعوثين بالامتناع عن التجسس والالتجاء إلى المصادر المشروعة سواء أكانت خاصة أو عامة للحصول على المعلومات فكثيراً ما تطالب الدول بترحيل بعض رجال السلك السياسى الأجنبى بتهمة الجاسوسية ( ما حدث فى السنوات الأخيرة بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الأمريكية ) .

٣ — الحماية الديبلوماسية :

يشرف الديبلوماسى على حماية مصالح الدولة ومواطنيها بالخارج ويلجأ فى ذلك إلى المفاوضات والاتصالات مع وزارة خارجية الدولة المستقبلة . ويقدم المبعوث الديبلوماسى النصائح إلى رعايا دولته ويطالب نيابة عنهم بالتعويض عن الأضرار التى أصابتهم بشرط أن يكونوا قد استنفذوا طرق الطعن والتقاضى الداخلية .

---

(١) "He must be, first and foremost, an interpreter, and this function of interpreting acts both ways. First of all, he tries to understand the country which he serves — its conditions, its mentality, its actions and its underlying motives and to explain these things clearly to his own government. And then, contrariwise, he seeks means of making known to the government and the people of the country to which he is accredited the purposes and hopes and desires of his native land. He is an agent of mutual adjustment between the ideas and forces upon which nations act". J.C. Crew: *Ten Years in Japan*, New York, 1944, p. 262.

انظر أيضاً بادفورد ، المرجع السابق ص ٤٧٨ .

وحماية الرعايا ومصالح الدولة بالخارج مسئولية ضخمة و بخاصة فى الدول التى تتنازعها قوى سياسية غير مستقرة ، وقد تؤدى إلى مشاكل عدة . و إذا تطورت الأحوال وأصبحت الحرب وشيكة الوقوع ، وجب على البعثة بذل الجهد للوصول بمواطنيها إلى مناطق الأمن أو ترحيلهم إلى بلادهم الأصلى . والمعتاد أن تقوم دولة ثالثة فى هذه الحالة ( الحرب أو قطع العلاقات السياسية ) بالإشراف على مصالح ورعايا الدولة الموفدة . وقد قامت سويسرا والسويد برعاية مصالح المتحاربين خلال الحربين العالميتين . كما قامت الهند بالإشراف على مصالح الجمهورية العربية المتحدة فى المملكة المتحدة إثر قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما بعد العدوان الثلاثى على الإقليم الجنوبى ( مصر ) .

٤ — التفاوض :

يقوم الممثل الدبلوماسى بدور الرسول بين دولته وحكومة الدولة المستقبلة و يقتضى هذا إرساله التقارير الرسمية وعقد الإتفاقات والاشتراك فى المفاوضات وفض المنازعات و إزالة سوء التفاهم الذى قد يقوم بين الدولتين . وقد قلت أهمية هذه المهمة نسبياً الآن ، بعد التقدم الحديث فى المواصلات الذى جعل فى استطاعة رئيس الدولة أو وزير الخارجية مباشرتها شخصياً . غير أن هذا لم يؤثر فى مهمة الدبلوماسى الأصلية أو الاستعانة بنصائحه وتوصياته . وعادة تتم المفاوضات فى جو تسوده المودة والصداقة ، وقد تكون مضنية تحتاج إلى دراسة ومهارة . وقد تطالبه حكومته بتقديم مذكرات لا يوافق هو عليها ، وليس له فى هذه الحالة سلطة تعديلها أو تغييرها . وقد تكلفه فى وقت الأزمات ، بالتقدم بالشكاوى والمطالبات أو بالعمل على اتخاذ حكومة الدولة المعتمد لديها موقفاً سياسياً معيناً قد لا توافق هى نفسها عليه . وعليه هنا استخدام الكياسة والمهارة والدقة للتغلب على الصعوبات[1]

(١) مثل المقابلات التى تمت بين مندوبى الحلفاء وهتلر وريبنتروب عام ١٩٣٨ — ١٩٣٩ . =

وبخاصة إذا كانت الدولتان تتنازعان القوة أو النفوذ فى المجال الدولى أو كانت الأزمة مستحكمة بينهما .

**رابعاً : فى بعثات التمثيل الدبلوماسى للجمهورية العربية المتحدة :**

تنشأ بعثات التمثيل الدبلوماسى العربى بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية[1] . وتشمل هذه البعثات :

١ — السفارات .

٢ — المفوضيات .

٣ — وفد الجمهورية العربية المتحدة الدائم لدى الأمم المتحدة ومكاتب ممثليها لدى فروعها .

**١ — ترتيب درجات أعضاء السلك الدبلوماسى :**

ترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسى على الوجه الآتى :

( ا ) سفراء فوق العادة مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية :

وقد أدخل القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ هذا التعديل على لقب مبعوثى الدرجة الأولى ، فعدل لقب السفير إلى سفير فوق العادة مفوض أخذاً بما استقر عليه العرف الدولى .

---

= ومقابلة Hull-Nomura يوم ضربت اليابان ، بيرل هاربور بالقنابل . ومفاوضات الاتحاد السوفييتى ودول الغرب المستمرة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية .

(١) قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقوانين أرقام ٥٤٨ فى ٤ نوفمبر ١٩٥٤ و ٤٦٨ فى ٢١ سبتمبر ١٩٥٥ و ٣٢٩ فى ١٠ سبتمبر ١٩٥٦ و ٣٦٢ فى ١٤ أكتوبر ١٩٥٦ و ١٢٢ فى ١٣ يونيو ١٩٥٧ و ٢٠٣ فى ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ والقرارات الصادرة فى ٢٠ فبراير ١٩٥٨ وقرار رقم ٣١٨ فى ١٨ فبراير لسنة ١٩٥٩ . والقانون رقم ٧٤ فى ١٧ مارس ١٩٥٩ والقانون رقم ١٠٣ الصادر فى ١٠ مايو ١٩٥٩ .

(ب) مندو بون فوق العادة ووزراء مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية والدرجة الثالثة .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية منح رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى الذى يشغل وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض لقب سفير فوق العادة مفوض وذلك بصفة مؤقتة [١] .

(ج) مستشارون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية ولا يعينون إلا فى السفارات والمفوضيات الهامة .

٤ — سكرتيرون أول وثانى وثالث .

٥ — ملحقون .

هذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد برياسة بعثة التمثيل الدبلوماسى إلى أحد المستشارين أو السكرتيرين أو القناصل العامين أو القناصل وفى هذه الحالة يمنح رئيس هذه البعثة لقب «قائم بأعمال البعثة الدبلوماسية» chargé d'affaire [٢] . ومركزه القانونى يختلف عن القائم بالأعمال بالنيابة chargé d'affaire ad interim الذى يلى رئيس البعثة فى الوظيفة ويحل محله فى حالة غيابه [٣] .

ويلاحظ أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد إلى شخص من غير أعضاء السلك الدبلوماسى »أو القنصلى » بالقيام بأعمال وظيفة دبلوماسية

(١) المادة ٥٠ من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ . ويلاحظ أن منح الوزير المفوض لقب السفير فوق العادة مفوض لا يؤثر فى مرتبه الأصلى ولكن يرفع من البدلات المخصصة له حتى تتناسب مع لقب السفير .

(٢) المادة ٥١ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة ٤٨ من نفس القانون .

بصفة مؤقتة أو بأداء مهمة خاصة ويمنح فى هذه الحالة لقب سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ووزير مفوض وتحدد المكافأة التى تمنح له بقرار جمهورى بناء على اقتراح وزير الخارجية[١].

هذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية فى البلاد التى بها بعثة تمثيل ديبلوماسى أن يعين رئيس هذه البعثة لتولى أعمال رئيس بعثة التمثيل القنصلى وفى هذه الحالة يمنح لقب « قنصل عام » علاوة على لقبه الأصلى . ولرئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى أن يعهد باختصاصاته القنصلية كلها أو بعضها إلى أحد أعضاء البعثة الديبلوماسية التابعة له[٢].

٦ — الملحقون الفنيون :

ويجوز لوزير الخارجية أن يندب موظفين من الوزارات الأخرى بالاتفاق مع الوزير المختص لشغل وظائف مستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين ببعثات التمثيل الديبلوماسى ويمنح هؤلاء المرتبات الإضافية وبدل التمثيل والمبالغ الأخرى المقررة للوظائف التى يشغلونها[٣]. ويكون هؤلاء الملحقون الفنيون ، بغير إخلال بما للوزارات ذات الشأن من حق التوجيه والاتصال المباشر بالملحقين الفنيين التابعين لها أو الذين يتصل نشاطهم بأعمالها ، خاضعين لإشراف رئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى وخاصة فيما يتعلق بصلاتهم بالهيئات المحلية فى دوائر اختصاص البعثة الديبلوماسية وعليهم أن يطلعوه على تقاريرهم قبل إرسالها إلى الوزارة التى يتبعونها[٤].

---

(١) المادة ٥٣ من القانون رقم ١٦٦ .

(٢) المادة ٥٢ من نفس القانون .

(٣) المادة ٥٤ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٤) المادة ٥٥ من نفس القانون .

**٣ — شروط تعيين أعضاء السلك الدبلوماسى :**

(١) الملحقين :

١ — يشترط فيمن يعين ملحقاً بوزارة الخارجية الشروط التالية[١] :

(١) أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة من أبوين متمتعين بهذه الجنسية .

(٢) أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

(٣) أن يكون حاصلا على مؤهل عال من إحدى جامعات الجمهورية العربية المتحدة أو من أحد معاهدها العسكرية أو على شهادة أجنبية تعتبر معادلة له وأن ينجح فى هذه الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة وفقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك أو يحصل على معادلة من لجنة تعادل الشهادات فى الإقليم السورى بالنسبة إلى من يعينون منه .

(٤) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

(٥) ألا يكون قد سبق الحكم عليه فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .

(٦) ألا يكون قد صدر ضده حكم أو قرار تأديبى نهائى لأمر مخل بالشرف ولم يمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل .

(٧) ألا يكون متزوجاً بأجنبية ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمى بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية .

---

(١) قانون رقم ١٠٣ سنة ١٩٥٩ بشروط التعيين فى وظائف الملحقين بوزارة الخارجية والمادة الخامسة من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٨) ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة شمسية وألا تزيد على سبع وعشرين سنة شمسية عند تقديم طلبه للامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

(٩) أن تثبت لياقته الصحية .

٢ — ويكون التعيين فى وظائف الملحقين من بين الناجحين فى امتحان يحدد تاريخه ومكانه وشروطه ومواده ونسبة النجاح فيه ويعين أعضاء اللجنة التى تجريه بقرار من وزير الخارجية ينشر فى الجريدة الرسمية . ولا يسمح بدخول الامتحان لمن رسب فيه مرتين . ويرتب الناجحون فى الامتحان فى قائمة حسب درجة الأسبقية فيه وإذا تساوى إثنان أو أكثر فى الترتيب قدم الأقدم فى التخرج وعند التساوى يقدم الأكبر سناً ويجرى التعيين فى الوظائف الشاغرة بحسب الترتيب الوارد فى هذه القائمة . وتبقى القائمة صالحة لمدة سنتين من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان لتعيين المقيدين فيها الذين تتوافر فيهم شروط التعيين المنصوص عليها فى المادة السابقة .

ويعتبر المعينون فى وظائف ملحقين تحت الاختبار مدة سنتين من تاريخ إلحاقهم بوظائفهم ، فإن قرر مجلس شئون أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » بعد انتهاء السنتين عدم صلاحية أحدهم فصل من وظيفته إذا ما اعتمد وزير الخارجية قرار هذا المجلس أو لم يعترض عليه خلال شهر من تاريخ رفعه .

(ب) أعضاء السلك الدبلوماسى الآخرين :

يكون التعيين فى وظائف السلك الدبلوماسى « والقنصلى » بطريق الترقية من الوظيفة التى تسبقها مباشرة وذلك لغاية وظيفة وزير مفوض من الدرجة الثالثة .

ويجوز متى كان المرشح لشغل الوظيفة متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة ، غير متزوج بأجنبية ، محمود السيرة حسن السمعة ، لم يحكم عليه من المحاكم أو من مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف أن يعين رأساً فى وظيفة سفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو فى وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض ، دون التقيد بشرط المؤهل .

ويجوز أن يعين رأساً ، متى توافرت الشروط السابقة ومنها شرط المؤهل ، فى وظيفة مستشار من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو سكرتير أول أو ثان أو ثالث[1] :

(ا) المستشارون من الدرجتين الأولى والثانية والسكرتيرون الأول والثوان والثوالث والقناصل العامون من الدرجتين الأولى والثانية والقناصل ونواب القناصل السابقون ، ويكون تعيينهم فى الوظائف التى كانوا يشغلونها أو الوظائف المماثلة لها .

(ب) موظفو الكادرين الفنى العالى والإدارى ورجال القضاء والنيابة والموظفون الفنيون بمجلس الدولة وإدارة قضايا الحكومة وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات وضباط الجيش من خريجى كلية أركان الحرب ويكون تعيينهم فى الوظائف المقابلة لوظائفهم .

كما يجوز تعيين أعضاء السلك الدبلوماسى[2] رأساً فى الوظائف المذكورة آنفاً حسبما يقتضيه صالح العمل وبناء على اقتراح وزير الخارجية .

هذا وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفين من خارج السلكين

---

(١) أو قنصل عام من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو قنصل أو نائب قنصل .

(٢) والقنصلى .

الدبلوماسى « والقنصلى » من تاريخ بدء تعيينهم فى السلك الدبلوماسى أو « القنصلى » بعد تأدية امتحان مسابقة تكتب فيه صلاحيتهم ويحدد شروطه قرار يصدره وزير الخارجية[١].

ولا يجوز أن يعين رأساً فى وظائف السلك الدبلوماسى « والقنصلى » من جاوزت سنه ستين سنة ميلادية عدا من يعين فى وظيفة سفير فوق العادة مفوض .

و يحلف أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » قبل اشتغالهم فى وظائفهم يمين الإخلاص للوطن ودستور البلاد وقوانينها وأن يؤدى أعمال وظائفه بالذمة والشرف[٢]. ويحلف السفراء فوق العادة المفوضون والمندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون والمستشارون من الدرجة الأولى أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير الخارجية ويحلف باقى أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » أمام وزير الخارجية . وعند تعذر الحلف أمام رئيس الجمهورية أو وزير الخارجية تؤدى اليمين كتابة بصفة مؤقتة ويبعث بها إلى وزير الخارجية .

( جـ ) موظفو البعثات ومستخدموها من الإداريين والكتابيين :

يلحق بالبعثات المصرية موظفون من الكادرين الإدارى والكتابى بالديوان العام للقيام بما يعهد إليهم من مسك العهد وأعمال المحفوظات والمسائل الإدارية والمالية والكتابية . على أن يكونوا حاصلين على شهادة التجارة

---

(١) المادة ٥ من قانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ ، وقد صدر القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٦٠ (الجريدة الرسمية ١٨ يوليو ١٩٦٠ ، عدد ١٦٠ ) مقيداً من هذا الشرط إذ يقضى بجواز نقل ضباط القوات المسلحة وغيرهم من موظفى الدولة بقرار جمهورى خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون إلى وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى دون التقيد بالقواعد المقررة عند التعيين فى تلك الوظائف ، على أن يحتفظ الموظفون المنقولون بمرتباتهم عند النقل ، فإذا كانت تجاوز نهاية مربوط درجة الوظيفة المنقول إليها احتفظوا بمرتباتهم بصفة شخصية .

(٢) المادة ١٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

المتوسطة أو ما يعادلها على الأقل وألا تقل درجاتهم عن السابعة ولا تزيد عن الخامسة[١].

(د) المترجمون والكتبة المؤقتون :

ويجوز عند الاقتضاء وبإذن من وزارة الخارجية وبالشروط التى تضعها تعيين مترجمين وكتبة مؤقتين فى البعثات الدبلوماسية والقنصلية ويجوز انتخابهم محلياً كما يجوز أن يكونوا من الأجانب .

ويعين المترجمون والكتبة المؤقتون بالمكافأة التى تحددها لهم وزارة الخارجية ، وليس لهم الحق فى بدل اغتراب أو بدل ملابس ولا فى مصاريف انتقال أو بدل سفر عند التعيين أو الرفت أو مكافأة عن مدة خدمتهم إلا إذا كانت قوانين بلادهم تحتم صرف هذه المكافأة[٢].

(و) الخدم :

تلحق وزارة الخارجية خدماً من درجات مختلفة ببعثاتها التمثيلية بالخارج[٣].

---

(١) المادة ٧ من لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ الخاصة بشروط الخدمة فى وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى ويصرف لهم بدل اغتراب بالفئات الآتية :
الدرجة الخامسة ( ٢٤٠ جنيهاً سنوياً ) .
الدرجة السادسة ( ١٨٠ « « ) .
الدرجة السابعة ( ١٢٠ « « ) .

(٢) ويكون صرف بدل الاغتراب مشاهرة باعتبار جزء من إثنى عشر جزءاً أسوة بالمرتبات . ويسرى على من ينطبق عليهم الوصف السابق أحكام المادتين ٣ ، ٤ من اللائحة ( وسنتكلم عنهما فيما بعد ) على أن تحتسب نسبة العلاوة العائلية أو بدل الاغتراب الإضافى على أساس بدل الاغتراب المقرر لهم .

(٣) المادة ٢٨ من اللائحة المذكورة تنص على الفئات التالية :
خادم درجة أولى من ١٢ إلى ٢٠ جنيهاً شهرياً .
خادم درجة ثانية من ٨ إلى ١٢ جنيهاً شهرياً .

ولوزارة الخارجية حق التعيين بأى مرتب ومنح العلاوات فى حدود الدرجات المذكورة حسب ظروف الحال[١].

ويجوز للبعثات الدبلوماسية « والقنصلية » تعيين خدم محليين مصريين أو أجانب بمكافأة شهرية بعد موافقة وزارة الخارجية[١] .

**٣ — فى مرتبات ورواتب السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » :**

يستحق رئيس البعثة الدبلوماسية رواتب من تاريخ وصوله مقر وظيفته ويستحق أعضاء البعثة التمثيلية وموظفوها الإداريون والكتابيون رواتبهم من تاريخ مباشرة كل منهم للعمل بمقر وظيفته[٢] .

**( ا ) فى المرتبات :**

ترتب درجات أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » على الوجه الآتى :

---

= خادم درجة ثالثة من ٥ إلى ٨ جنيهاً شهرياً . ويمنح بدل الاغتراب الإضافى على أساس مرتباتهم .

(١) تقرر المادة ٢٩ منح الخدم المصريون غير المعنيين محلياً بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية مكافأة توازى مرتب شهر ونصف ولا تقل عن عشرة جنيهات مصرية فى حالة التعيين أو النقل أو الفصل من الخدمة وذلك نظير ما يتكلفه من النفقات التى يستلزمها نقل العفش أو الأمتعة وكذا نظير جميع المصاريف النثرية المتعلقة بسفر الخادم وأفراد عائلته . كما تقرر المادة ٣١ الحق للخدم الوارد ذكرهم فى السفر على نفقة الحكومة بالدرجة الثالثة بحراً وبالسكة الحديد وبالدرجة السياحية إذا كان السفر بالطائرة ، فى حالات التعيين والنقل والفصل من الخدمة والقيام بمأمورية . وتقضى المادة ٣٣ بتحمل وزارة الخارجية بنفقة كساوى الخدم بالطريقة التى تقررها .

(٢) وتنص المادة ٣٤ من اللائحة السابقة على أنه فى حالة فصل الخادم المعين محلياً أو وفاته تصرف له أو لورثته مكافأة تعادل شهراً عن كل سنة من سنى الخدمة بشرط ألا تقل هذه المدة عن سنة وعلى ألا تزيد المكافأة عن مجموع المكافآت التى كان يحصل عليها فى السنة الأخيرة من خدمته إلا إذا كانت قوانين البلد تخالف ذلك .

(٣) لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

| | جنيه | جنيه |
|---|---|---|
| سفير | من ١٦٠٠ | إلى ١٨٠٠ |
| وزير مفوض | « ١٢٠٠ | « ١٥٠٠ |
| مستشار « أو قنصل عام درجة أولى » | « ٧٨٠ | « ١١٤٠ |
| سكرتير أول « أو قنصل عام درجة ثانية » | « ٥٤٠ | « ٧٨٠ |
| سكرتير ثان « أو قنصل » | « ٤٢٠ | « ٥٤٠ |
| سكرتير ثالث أو نائب قنصل | « ٣٠٠ | « ٤٢٠ |
| ملحق | « ١٨٠ | « ٣٠٠ |

**(ب) فى الرواتب :**

١ — بدل التمثيل الأصلى :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » بدل تمثيل أصلى لمواجهة النفقات التى يستلزمها تمثيل مصر تمثيلا لائقاً وذلك طبقاً للفئات المبينة بالجدول الآتى :

أولا — بالنسبة لأعضاء البعثات التمثيلية :

سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ، ووزير مفوض بلقب سفير ٢٠٠٠ جنيهاً سنوياً .

| | |
|---|---|
| مندوب فوق العادة ووزير مفوض | ١٥٠٠ جنيه |
| قائم بالأعمال | ١٠٠٠ « |
| مستشار | ٦٠٠ « |
| « قنصل عام من الدرجة الأولى » | ٦٦٠ « |
| سكرتير أول | ٤٢٠ « |
| « قنصل عام من الدرجة الثانية » | ٤٨٠ « |

| | | |
|---|---|---|
| سكرتير ثان | ٣٦٠ | جنيه |
| « قنصل » | ٤٢٠ | « |
| سكرتير ثالث | ٣٠٠ | « |
| « نائب قنصل » | ٣٦٠ | « |
| ملحق | ٢٤٠ | « |

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية زيادة بدل التمثيل المخصص للسفير فوق العادة المفوض أو المندوب فوق العادة ووزير مفوض بلقب سفير إلى ٢٥٠٠ جنيه وذلك فى الدول التى تقتضى المصلحة العامة تلك الزيادة فيها .

ثانياً : بالنسبة لأعضاء السلك الديبلوماسى بالديوان العام لغاية درجة سكرتير أول :

| | | | |
|---|---|---|---|
| سفير | ٦٢٥ | جنيهاً | سنوياً |
| وزير بلقب سفير | ٥٠٠ | « | « |
| وزير مفوض | ٣٧٥ | « | « |
| مستشار | ٢٤٠ | « | « |
| سكرتير أول | ١٢٠ | « | « |

ويكون صرف بدل التمثيل مشاهرة باعتبار جزء من اثنى عشر جزءاً أسوة بالمرتبات .

ولقد نص القرار الجمهورى رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٩ على تحديد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الديبلوماسى « والقنصلى » الخاضعين للمرسوم التشريعى ٥٨ لسنة ١٩٥٢ « الإقليم السورى » حتى يتساوى ما يستحقه كل منهم من رواتب شهرية ومجموع الرتب وبدل التمثيل الذى يحصل عليه عضو السلكين

الدبلوماسى والقنصلى الذى يخضع للقانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ « الإقليم المصرى » المتقابل معه فى الوظيفة والمعين بالديوان العام[١] .

و يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى و «القنصلى» وكذلك للموظفين الإداريين والكتابيين بالبعثات أو بالديوان العام علاوة على ما يصرف لمن يعمل بالبعثات منهم من بدل تمثيل أصلى أو بدل اغتراب ، بدل لغات نظير إتقانهم إحدى اللغات الأجنبية غير اللغتين الانجليزية والفرنسية وذلك طبقاً للأوضاع والشروط و بالكيفية التى يصدر بها قرار من وزير الخارجية و بالفئات التى يقررها رئيس الجمهورية .

(ب) علاوة عائلية[٢] :

يصرف لأعضاء السلكين فى البعثات التمثيلية المتزوجين أو غير المتزوجين ولهم ولد علاوة عائلية بنسبة ١٥ ٪ من بدل التمثيل الأصلى ترفع إلى ٢٥ ٪ للمتزوج وله ولد أو أكثر أو لغير المتزوج وله ولدان أو أكثر وذلك حتى درجة مستشار ، أما السفراء والوزراء المفوضون فلا تصرف لهم فى هذه الحالات علاوة عائلية إلا بنسبة ١٥ ٪ من بدل التمثيل الأصلى . وتعتبر العلاوة العائلية جزءاً من بدل التمثيل الأصلى وتسرى عليها القواعد الخاصة باستحقاقه وخفضه وانتهائه .

( حـ ) بدل التمثيل الإضافى و إعانة غلاء المعيشة[٣] :

تحدد فئات بدل التمثيل الإضافى لأعضاء السلكين الدبلوماسى «والقنصلى»

---

(١) الجريدة الرسمية ٣٧ فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٥٩ .

(٢) لائحة ٢٠ فبر ١٩٥٨ — المادة ٣ وما بعدها .

(٣) المواد ٤ ، ٥ من اللائحة .

بالخارج وكذلك بدل الاغتراب الإضافى للموظفين الإداريين والكتابيين بقرار من وزير الخارجية بعد أخذ رأى لجنة تشكل لهذا الغرض برئاسة وكيل الوزارة وعضوية وكلاء الوزارة المساعدين وأقدم المفتشين وممثل عن كل من وزارة المالية والاقتصاد وديوان الموظفين . وتعقد هذه اللجنة كل ستة شهور على الأقل وذلك للنظر فى تعديل هذه النسب زيادة أو نقصاً بناء على ما تراه الوزارة وفى ضوء الشكاوى التى ترد إليها من بعثاتها فى الخارج وتقارير المفتشين ، وعلى أن يراعى مركز الجمهورية العربية المتحدة فى هذه البلاد ، ومستوى وظروف المعيشة فيها . ويعمل بقرار الوزير من تاريخ صدوره إذا كان تعديل النسب بالزيادة ، وبعد ثلاثة أشهر من تاريخ الشهر الذى صدر فيه القرار إذا كان تعديل النسب بالخفض . ولا يعتبر إعانة غلاء معيشة فى الخارج سوى الجزء من الرواتب المساوى لمقدار إعانة غلاء المعيشة المقررة على ما يتقاضاه عضو السلكين الدبلوماسى «القنصلى» والموظف الإدارى والكتابى لو كان يعمل فى مصر .

هذا ويصرف لعضو السلكين الدبلوماسى والقنصلى الذى ينتدب لمهمة من الوزارة أو من الخارج فى جهة غير البلد الذى به مقر وظيفته بدل التمثيل بالفئات المقررة للبلد الذى به مقر وظيفته الأصلى أو البلد المنتدب فيه أيهما أكثر ويصرف له أيضاً هذا البدل أثناء السفر بالفئات المقررة لوظيفته فى مقر عمله الأصلى أو فى البلد المنتدب فيه أيهما أكثر وذلك كله على ألا يزيد مجموع ما يصرف له من بدل تمثيل والسفر عما يصرف لرئيس الوفد إذا كان عضواً فى وفد للجمهورية العربية بالخارج .

( د ) بدل الإنابة :

فى أحوال خلو وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية «أو القنصلية» أو وجوده

فى أجازة أو تغيبه فى غير الدولة التى بها مقر وظيفته الأصلى ، يمنح من يقوم بالعمل مقامه إبتداء من هذا التاريخ علاوة على بدل تمثيله الأصلى بدل إنابة يعادل ربع بدل التمثيل الأصلى المقرر لرئيس البعثة بشرط ألا يتجاوز ما يصرف من هذا البدل خمسين جنيهاً فى الشهر وعلى ألا يزيد مجموع بدل التمثيل الأصلى و بدل الإنابة عما يتقاضاه رئيس البعثة من بدل تمثيل أصلى .

( ه ) بدل الملابس :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » المعينين بالبعثات لأول مره بدل ملابس قدره ١٥٠ جنيهاً . وتتحمل وزارة الخارجية النفقات الفعلية لعمل الكسوة الرسمية المقررة للوظيفة ، كما تتحمل نفقات تعديل هذه الكسوة إذا لزم الأمر عند الترقية .

( و ) مصاريف الانتقال :

يكون سفر أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » وعائلاتهم فى أحوال التعيين والنقل والندب والاستدعاء والفصل على نفقة وزارة الخارجية فى الدرجة الأولى براً و بحراً وجواً . وفى الدرجة الأولى الممتازة بالنسبة للسفراء والوزراء المفوضين . و يتضمن ذلك كافة مصاريف السفر بما فيه المبيت فى عربات النوم . و إذا ما استخدم العضو سيارته الخاصة فى السفر يصرف له قيمة تذاكر السفر بالسكة الحديد وعربات النوم له ولأفراد عائلته المرافقين له . و يعامل الموظفون الإداريون والكتابيون معاملة أعضاء البعثة من الدبلوماسيين من حيث مصاريف الانتقال ، على أن يكون لهم حق السفر فى الدرجة المقررة لوظائفهم .

وتشمل عائلة العضو الدبلوماسى « أو القنصلى » أو الموظف الإدارى

أو الكتابى الزوجة وأولاده الإناث غير المتزوجات والذكور دون الحادية والعشرين كما تشمل من يعوله العضو من أفراد عائلته . وتتحمل الوزارة كذلك نفقات سفر خادم تابع للعضو الدبلوماسى « والقنصلى » فى الدرجة الثالثة براً وبحراً وفى الدرجة السياحية جواً وإذا كان له أولاد تقل سنهم عن ١٢ سنة فتتحمل الوزارة أيضاً مصاريف سفر مربية فى الدرجة المرخص له بالسفر فيها . وتكون مصاريف سفر عائلة العضو وخادمه ومربية أطفاله على نفقة وزارة الخارجية سواء أكانوا فى صحبته أو كان سفرهم سابقاً لسفره وعليه أن يطلب كتابة الإحتفاظ بالحق فى سفرهم إذا كان ذلك لاحقاً لسفره . ولا تتحمل وزارة الخارجية بنفقات من يعوله العضو من أفراد عائلته إلا بترخيص منها ، وإذا تزوج أحدهم أثناء خدمته بالخارج ، تتحمل وزارة الخارجية نفقات سفر الزوجة إلى مقر عمل زوجها .

وتتحمل الوزارة فى حالات السفر بسبب التعيين[١] والنقل والفصل نفقات نقل الأمتعة والأثاث بما فيه سيارة واحدة من تغليف وحزم ومشال وشحن وتأمين بالبر أو البحر على أن يقدم بياناً مفصلا بما يريد نقله تعتمده الوزارة أو رئيس البعثة الدبلوماسية التى يتبعها[٢] .

---

(١) فى أحوال الانتدابات أو المأموريات لا يسوغ لعضو السلك الدبلوماسى « أو القنصلى » أن يستصحب معه على نفقة الوزارة أحداً من أفراد عائلته إلا بترخيص خاص من وزير الخارجية وبشرط أن يكون الانتداب أو المأمورية لأكثر من شهرين .

(٢) وإذا استخدم العضو الطريق الجوى تتحمل الوزارة بالإضافة إلى ما سبق مصاريف ما لا يزيد عن ٥٠ كيلو جراماً خلاف الوزن المسموح له به ولأفراد عائلته بالطائرة . ومع ذلك للعضو الدبلوماسى وللموظف الإدارى أو الكتابى إذا رغب الحق فى أن يصرف له مرتب شهر ونصف نظير تلك النفقات ( المادة ١٧ من اللائحة ) . ولعضو السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » وللموظف الإدارى والكتابى بالبعثة الذى ينقل أثناء وجوده فى الإجازة بمصر أو الخارج الحق فى مصاريف السفر له ولمن ينقلون من عائلته وأتباعه على نفقة الوزارة من محل وجوده إلى مقر وظيفته الجديدة بشرط ألا تزيد هذه المصاريف عن =

( ز ) سكن رؤساء البعثات وسياراتهم :

يتمتع رؤساء البعثات الدبلوماسية بحق السكن المجانى مع استعمال الأثاث فى دور تقوم الوزارة بإعدادها لهذا الغرض . وتتحمل الوزارة مصاريف الكهرباء والمياه والغاز والتهوية والتدفئة والنظافة ، كما تتحمل بأجور الخدمة فى الحدود التى تقررها . ولا يجوز للقائمين بالأعمال بالنيابة النزول فى سكن رئيس البعثة إلا إذا كان منصبه شاغراً . ويشترط الحصول على ترخيص كتابى من الوزارة وعليه أن يخلى السكن فور صدور قرار تعيين رئيس البعثة وإبلاغه إليه .

وتخصص لرؤساء البعثات الدبلوماسية سيارة يكون لهم حق استعمالها دون غيرهم من أعضاء البعثة ، على أن يتحملوا نفقات وقودها .

( ط ) العلاج والتمريض ومصروفات الوفاة :

( ا ) إذا مرض العضو الدبلوماسى « أو القنصلى » أو الموظف الإدارى أو الكتابى أثناء وجوده فى الخارج ورأى رئيس البعثة أن حالته مما يستوجب النظر ، يكلف طبيبين بفحصه لتقرير ما إذا كانت حالته تستوجب عودته لأنها ليست مما تحتمل الشفاء أو لأنه لا يكون بعد شفائه قادراً على الاستمرار فى الخدمة بالخارج . فإذا قرر الطبيبان وجوب عودته تتحمل الوزارة مصروفات العودة وتتخذ جميع الإجراءات اللازمة لراحته . كما تتحمل الوزارة تكاليف

---

= تلك التى تتكفلها الوزارة لو كان موجوداً عند النقل فى مقر وظيفته الأصلى وتسرى هذه الأحكام فى حالات الندب والفصل ( المادة ١٨ ) . وإذا رغب العضو فى قضاء إجازته فى مصر فله الحق فى السفر إليها هو وأفراد عائلته وأتباعه وتتحمل الوزارة نفقات سفرهم إذا كان قد قضى فى الخدمة فى الخارج ثلاث سنوات متصلة تدخل فيها مدة الإجازة المصرح له بها بشرط ألا تقل مدة الخدمة فى أى فترة عن سنة واحدة . وتخفض المدة إلى سنتين بالنسبة للبلاد التى تقع بين خطى العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء ( المادة ١٩ ) .

الكشف ونفقات العلاج والتمريض لأعضاء بعثاتها وموظفيها الإداريين والكتابيين بعد عرض المريض على القومسيون أو طبيبين معتمدين و بموافقة رئيس البعثة التى يتبعونه وعليه إخطار الوزارة بذلك .

و إذا توفى أحد أعضاء البعثات أو موظفيها أو أحد أفراد عائلاتهم المقيمة بالخارج تتحمل الوزارة نفقات السفر ونفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التى يدفن فيها ببلده .

هذا وتنتهى حقوق أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى والموظفين الإداريين والكتابيين الملحقين بالبعثات فى المرتبات والرواتب أى فى بدل التمثيل الأصلى والإضافى والعلاوة العائلية وبدل الاغتراب الأصلى والإضافى فى الأحوال التالية :

١ — عند الإحالة على المعاش أو الفصل من الخدمة :

(ا) بالنسبة لرؤساء البعثات الدبلوماسية ابتداء من اليوم التالى لتاريخ انتهاء مهمتهم سواء بتقديم أوراق استدعائهم أو بمغادرتهم مقار أعمالهم .

(ب) بالنسبة لباقى أعضاء البعثة وللموظفين الإداريين والكتبة ، ابتداء من اليوم التالى لتاريخ مغادرتهم لمقر عملهم .

٢ — وفى حالة النقل إلى وزارة أو مصلحة أخرى ، ابتداء من تاريخ مغادرة العضو أو الموظف الإدارى والكتابى لمقر عمله[1] .

**٤ — فى أقدمية وترقية ونقل وندب أعضاء السلك السياسى «والقنصلى» :**

(ا) الأقدمية والترقية :

تعين أقدمية الملحقين فى القرار الصادر بتعيينهم وفقاً للترتيب الوارد

---

(١) المادة (١١) من لائحة شروط الخدمة بوزارة الخارجية ، ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

فى قائمة الناجحين فى امتحان الملحقين[1] . أما باقى أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » فيكون تحديد أقدميتهم وفقاً لتاريخ القرار الجمهورى الصادر بتعيينهم أو بترقيتهم . وإذا عين عضوان أو أكثر فى وقت واحد وفى نفس الدرجة أو رقوا إليها حسبت أقدميتهم وفقاً لترتيب تعيينهم أو ترقيتهم فى القرار . وتعتبر أقدمية أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » السابقين الذين يعادون إلى مناصبهم من تاريخ القرار الصادر بتعيينهم أول مرة . وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفين من تاريخ القرار الجمهورى الصادر بتعيينهم بوزارة الخارجية[2] ، ويعين القرار الجمهورى أقدمية غير الموظفين . وينشأ بوزارة الخارجية مجلس دائم يسمى « مجلس شئون أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى » . ويختص المجلس بالنظر فى تعيين وترقية ونقل أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » من درجة مستشار فأقل . ويرفع رئيس المجلس قرارات المجلس إلى وزير الخارجية لاعتمادها فإذا لم يعتمدها أو لم يبين اعتراضه عليها خلال شهر من تاريخ رفعها إليه اعتبرت معتمدة وتنفذ[3] . ويقدم رؤساء بعثات التمثيل الدبلوماسى « والقنصلى » ومديرو الإدارات بوزارة الخارجية تقارير دورية عن أعضاء السلك الذين يعملون معهم تبين مقدار صلاحيتهم . وتقوم اللجنة السابق الإشارة إليها بفحص هذه التقارير وتقدير صلاحية العضو

---

(١) المادة (١١) من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) المادة (٥) من قانون رقم ٧٤ بتنظيم وزارة الخارجية ١٩٥٩ .

(٣) أما إذا اعترض الوزير على كل أو بعض قرارات المجلس فعليه أن يبدى كتابة أسباب هذا الاعتراض ويعرضها على المجلس الذى يجب أن يبدى رأيه فى اعتراض الوزير فى بحر شهر على الأكثر من تاريخ عرضها عليه فإذا انقضت هذه المدة دون أن يبدى المجلس رأيه اعتبر رأى الوزير نهائياً ، أما إذا تمسك المجلس برأيه فيرفع قراراته فى هذا الشأن للوزير لاتخاذ ما يراه ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائياً . انظر قانون رقم ٢٠٣ فى ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ .

ويكون تقديرها نهائياً[1] . ويحال العضو الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف إلى الهيئة التى يشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته فإذا تبين لها أنه قادر على تحسين حالته وجهت إليه تنبيهاً بذلك وإلا قررت نقله إلى وظيفة أخرى فإذا قدم عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف يفصل من الخدمة . ويترتب على تقديم تقريرين متتاليين عن العضو بدرجة ضعيف عدم أحقيته لأول علاوة دورية .

وتكون الترقية إلى وظيفة سكرتير ثالث وما يعلوها من وظائف لغاية سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية بالأقدمية فى الدرجة ومع ذلك تجوز الترقية بالاختيار للصلاحية فيما لا يزيد على ربع الوظائف الخالية فى كل درجة ويشترط أن يكون من وقع عليه الاختيار قد أمضى سنتين على الأقل فى درجته . ويبدأ بالنسبة المخصصة للأقدمية ويرقى أقدم الأعضاء مع تخطى الضعيف . أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فالترقية فيها حسب ترتيب درجات الصلاحية فى العامين الأخيرين .

وتكون الترقية إلى وظيفة مستشار أو قنصل عام من الدرجة الأولى وما يعلوها من وظائف بالاختيار للصلاحية دون التقيد بالأقدمية وعلى الوزارة إخطار من تتخطاهم فى الترقية بالاختيار من هؤلاء الأعضاء ولهم التظلم إلى الوزير فى خلال شهر من إخطارهم وتكون قرارات الوزير فى هذا الشأن نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة كانت . ولا يجوز النظر فى ترقية الموظف المنقول من وزارة أو مصلحة إلى إحدى وظائف وزارة الخارجية

---

(١) ويخضع لنظام التقارير السنوية أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » لغاية من يشغل وظيفة سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية . انظر قانون رقم ٤٨ ه فى ٤ نوفبر ١٩٥٤ .

إلا بعد مضى سنة على الأقل من تاريخ نقله ما لم تكن الترقيـة فى نسبة الاختيار[١] .

(ب) فى النقل والندب :

ينقل إلى الديوان العام بالوزارة أعضاء بعثـــات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى » عدا السفراء فوق العادة المفوضين والمندوبين فوق العادة والوزراء المفوضين متى أمضوا بالخارج خمس سنوات متتالية على الأكثر ويجوز مدها سنة واحدة بقرار مسبب من وزير الخارجية ولا يجوز نقلهم إلى الخارج ثانية إلا بعد مضى مدة لا تقل عن سنتين[٢] . هذا ولا يجوز إبقاء عضو بعثة التمثيل فى البلاد الواقعة بين خطى العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء أو فى البلاد التى يصدر بها قرار من وزير الخارجية أكثر من سنتين متتاليتين ويجوز مدها سـنة أخرى إذا دعت الضرورة . ولا يجوز أن تتجاوز المدة ثلاث سنوات متتالية إلا برضاء العضو . كما لا يجوز نقل عضو بعثة التمثيل من مقر وظيفته قبل مضى سنتين ما لم يقض صالح العمل بغير ذلك[٣] .

ويجوز لوزير الخارجيـة أن يندب أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى » للعمل بديوان الوزارة . كما يجوز له أن يندب أعضـاء السلك المعينين بديوان الوزارة للعمل فى بعثات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى »

---

(١) المواد ١٣ ، ١٤ ، ١٥ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ ، وانظر أيضاً القوانين رقم ٥٤٨ لسنة ١٩٥٤ ، ورقم ٢٠٣ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) المادة ١٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة ١٧ ، ١٨ من نفس القانون .

على ألا تجاوز مدة الندب سنة واحدة[١] . كما يجوز لوزير الخارجية أن يندب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل الديبلوماسى فى وظائف بعثات التمثيل القنصلى وفى هذه الحالة يكون للعضو المنتدب جميع اختصاصات عضو بعثة التمثيل القنصلى الذى ندب فى وظيفته . كما يجوز لوزير الخارجية أن يندب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل القنصلى فى وظائف بعثات التمثيل الديبلوماسى[٢] .

**٥ — واجبات أعضاء السلك الديبلوماسى و « القنصلى »[٣] :**

(١) يجب أن يقيم أعضاء البعثات فى المدينة التى بها مقر وظائفهم ولا يجوز أن يقيموا بعيداً إلا لأسباب يقرها وزير الخارجية .

(ب) يجب ألا يفضوا بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة و يظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصالهم من وظائفهم .

(ح) يجب أن يظهروا بالمظهر اللائق بالوظيفة التى يشغلونها .

**٦ — فى تأديب[٤] أعضاء السلك الديبلوماسى و « القنصلى » :**

لوزير الخارجية حق تنبيه أعضاء السلك الديبلوماسى إلى ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم ويكون التنبيه شفهياً أو كتابة . و إذا تكررت المخالفات أو استمرت أقيمت الدعوى التأديبية . و يتولى

---

(١) المادة ١٩ من نفس القانون .

(٢) المادة ٢٠ من نفس القانون .

(٣) المادة ٢٤ من نفس القانون .

(٤) المواد ٢٥ إلى ٤١ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

التحقيق فيما ينسب إليهم رئيسهم المباشر أو من يندبه من أعضاء السلك الديبلوماسى ولوزير الخارجية أن يباشر التحقيق بنفسه أو أن يعهد به إلى أحد أعضاء السلك . هـذا ولوزير الخارجية إيقاف العضو عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، على أنه لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب . كما أن لرئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى عند وجود أسباب خطيرة وموجبة للاستعجال أن يوقف مؤقتاً أى عضو من أعضاء البعثة الديبلوماسية أو القنصلية التابعين له على أن يخطر وزير الخارجية فى الحال بذلك . وللوزير الحق فى إلغاء الإيقاف أو مده .

ويصدر القرار بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية من وكيل وزارة الخارجية متضمناً بياناً بالتهمة المنسوبة إلى العضو . ويختص بتأديب أعضاء السلك الديبلوماسى و « القنصلى » مجلس تأديب يشكل لهذا الغرض فى وزارة الخارجية[١]. وتنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو المحال إلى المحاكمة وقبول وزير الخارجية لها[٢] .

---

(١) تنص المادة ٣٠ على تشكيل المجلس على الوجه الآتى :
(١) مندوب فوق العادة ووزير مفوض يعينه وزير الخارجية رئيساً . (٢) نائب من شعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة . (٣) رئيس نيابة ، عضوين . وإذا كانت التهمة موجهة إلى سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ووزير مفوض شكل المجلس على الوجه الآتى :
(١) وزير الخارجية رئيساً . (٢) وزير العدل . (٣) رئيس محكمة استئناف القاهرة . (٤) النائب العام . (٥) رئيس شعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة ، أعضاء .

(٢) يحكم المجلس بالعقوبات التالية : الإنذار ، اللوم ، العزل من الوظيفة ، العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

٧ — انتهاء خدمة أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » فى الجمهورية العربية المتحدة :

( ا ) الاستقالة : تنتهى خدمة عضو السلك باستقالته من الخدمة . و يعتبر مستقيلاً من وظيفته من يتزوج منهم بأجنبية . و يلاحظ أنه لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه فى المعاش أو المكافأة[١] .

(ب) الإحالة على المعاش[٢] : يحال عضو السلك الديبلوماسى أو القنصلى إلى المعاش عند بلوغه سن ستين سنة ميلادية . ويجوز مد خدمته بقرار من وزير الخارجية بعد الاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تجاوز سنتين عدا من يشغل وظيفة سفير فوق العادة مفوض فيجوز مدها مدة تجاوز السنتين .

(حـ) الوفاة : إذا توفى أحد أعضاء السلك أثناء تأدية وظيفته فى الخارج أو توفى وهو فى أجازة فى الخارج فى غير مقر عمله . و يصرف لعائلته فى هذه الحالة مبلغ يوازى مجموع ما كان يتقاضاه عن شهرين وتنقل رفاته إلى الجمهورية العربية المتحدة إذا رغبت فى ذلك أرملته أو ورثته . وتتكفل الحكومة بنفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التى تدفن فيها و بنفقات رجوع عائلته[٣] .

---

(١) ويسوى المعاش أو المكافأة وفقاً لقواعد المعاشات والمكافآت المقررة الموظفين المفصولين بسبب إلغاء الوظيفة أو الوفر . ( المواد ٤٢ ، ٤٣ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ ) .

(٢) المادة ٤٤ من نفس القانون . وتضيف المادة ٤٥ أنه يجوز إبقاء عضو السلك بعد انتهاء خدمته مدة لا تجاوز شهراً واحداً لتسليم ما فى عهدته ولا يجوز مد هذا الميعاد إلا بترخيص من وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تجاوز شهرين إذا اقتضت الضرورة ذلك وتصرف له عن كل شهر من مدة التسليم مكافأة تعادل مجموع ما كان يصرف له شهرياً قبل انتهاء خدمته .

(٣) المادة ٤٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

( ى ) الإحالة على الاستيداع[1] : وحدها الأقصى سنة يحال بعدها عضو السلك إلى التقاعد وتعتبر الوظيفة التى كان يشغلها شاغرة . و يصرف له نصف مرتبه فقط وله الحق فى طلب إحالته إلى التقاعد .

( هـ ) العزل من الوظيفة بناء على قرار من مجلس التأديب أو للاستغناء لعدم صلاحيته[2] .

---

(١) المادة (٢) من قانون ٧٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) المادة ٤٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

# الفصل الرابع

## الحصانات الدبلوماسية

يجرى العرف الدولى على إحاطة المبعوث الدبلوماسى بمجموعة من الحصانات تيسر له القيام بأعباء مسئولياته ووظائفه . وقد وجدت هذه الحصانات من قديم وسبقت ظهور الدولة الحديثة ، ونتجت عن تقليد يقضى بإحاطة المبعوث بكل مظاهر الاحترام . ففى أثينا القديمة ، أقيم دائماً تمثال للسفير الذى يتوفى وهو يخدم بلده ، كما جرت روما على معاقبة كل من يعتدى على المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب ، وكان مجلس الشيوخ يحمى مبعوثى روما ومبعوثى حلفائها ، وكان يسلم المعتدى إلى الأمة التى يتبعها المبعوث المعتدى عليه حتى تنتقم منه بنفسها (١) .

ويؤكد العرف الدولى هذه الحصانات بصرف النظر عن وجود التشريعات أو الاتفاقات الملزمة بذلك (٢) . فهى لا تعتمد فى وجودها على القوانين الداخلية

---

(١) انظر Briggs: *The Law of Nations*, 2nd ed., 1953, p. 761.
انظر أيضاً Lauterpacht, 7th ed., I, p. 687.

(٢) عام ١٨١٠ وقعت حادثة أكدت مدى ما يمكن أن يؤدى إليه إساءة استعمال الحصانات الدبلوماسية . فقد قام بعض أعضاء السلك الدبلوماسى التابعين لسفارات روسيا والنمسا وفرنسا ببعض التحريات فى وزارة الحربية الفرنسية مكنتهم من معرفة خطط ومشروعات نابليون . فأراد الأخير إصدار لائحة داخلية تلغى حصانات الدبلوماسيين . وقدم Merlin تقريراً اشتمل على تاريخ الدبلوماسية وأوجه إساءة الاستعمال المختلفة السابقة تمهيداً لإصدار هذا التشريع . إلا أن مشرعاً آخر d'Hauterive وضع تقريراً مضاداً أوضح فيه أهمية الحصانات الدبلوماسية للعلاقات الدولية وأنهاه بالتفرقة بين مدى سلطة autorité وكرامة dignité والاحترام الواجب لرئيس الدولة . وذكر أن سلطة رئيس الدولة تتحدد بإقليمها وتتعدد بتعدد الدول أعضاء الجماعة الدولية ، ولا يمكن نقلها وممارستها خارج نطاق الإقليم . أما الكرامة فهى صفة لصيقة بالسلطة العليا تقررها حاجات ومصالح الجماعة ، أسندها الفقه على الحق الإلهى ، فهى عامة لا تتغير . ورئيس الدولة لا يتمتع بالنفوذ =

وإنما هى جزء من القواعد العرفية الدولية أدت إليه طبيعة الأشياء والضرورات
الدولية . فهو تقليد دولى عام يرتكز على مبدأ المعاملة بالمثل وعلى بعض
المعاهدات ونصوص بعض التشريعات الوضعية ، التى أكدت سواء صراحة
أو ضمناً هذه الحصانات . والقانون الديبلوماسى يعتمد على القوانين والعادات
ولذلك فإن لجنة القانون الدولى قد هدفت ، فى مشروعها الذى قدمته عن
الامتيازات والحصانات الديبلوماسية ، إلى توحيد هذه القوانين والعادات
لاختلافها باختلاف تقاليد الدول وعاداتها . ونصت فى المادة ٤٥ منه على إحالة
النزاع ، عند وقوع خلاف على التطبيق أو التفسير ، وعند فشل المفاوضات ،
إلى التوفيق أو التحكيم أو عرضه من جانب أحد الأطراف ، على محكمة العدل
الدولية[1] . وبرغم من أن هذا المشروع طفرة كبيرة إلى الأمام فى سبيل
توحيد وتقنين العادات والتقاليد الديبلوماسية فمن المشكوك فيه موافقة عدد
كبير من الحكومات عليه للأسباب التالية :

( ا ) عدم رغبة الحكومات المختلفة فى عقد اتفاقات تحكم هذا الموضوع .

(ب) ما يتطلبه تنفيذه من ضرورة تغيير القوانين واللوائح المحلية
وما يثيره ذلك من مشاكل .

---

= إلا داخل إقليم دولته ، أما كرامته والاحترام الواجب له ، فهما حق له تعترف له بها كل
الدول . وقد راقت هذه النظرية لنابليون وخاصة أنها استندت إلى فكرة تمثيل المبعوث
لشخص رئيس الدولة . ولم تصدر اللائحة . انظر براديه — فوديريه ص ٧ ، المرجع
السابق .

(١) المادة ٤٥ من مشروع لجنة القانون الدولى .

"Tout différend entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut être réglé par les voies diplomatiques, sera soumis à la conciliation ou à l'arbitrage ou, à défaut, à la requête de l'une des parties, à la Cour Internationale de Justice".

(ح) بعض المواد الواردة فى المشروع نتجت عن توفيق لجنة القانون الدولى بين الآراء المتعارضة للحكومات المختلفة .

(ى) تقتصر الاتفاقية على بحث حصانات البعثات الدائمة ، ولا تذكر وضع المبعوثين الآخرين الذين ترسلهم الدولة لدى المنظمات الدولية[١] .

هذا ولا شك أن السبب الرئيسى الذى أدى إلى تقرير هـذه الحصانات هو ضرورة تأكيد استقلال المبعوث وحريته أمام الحـكومة التى يتفاوض معها . فالمبعوث الديبلوماسى المـكلف بعبء بحث مشكلة سواء أكانت سلمية أو غير سلمية ، عرضة دائماً للمؤامرات المستمرة من جانب مندوبى الدول التى لها مصالح فى عرقلة هـذه المفاوضات بل ومن جانب جزء من مواطنى الدولة الموفد لديها . فهناك من يشك دائماً فى كل ما هو أجنبى و بخاصة الديبلوماسيين ، ويعتقد أنهم يقومون دائماً بأعمال ضارة لبلاده . ولذلك فقد قرر العرف الدولى حصانة خاصة للديبلوماسى وعائلته وممتلـكاته ، حتى يتمكن من القيام بأعمال وظائفه بحرية وهدوء وطمأنينة[٢] .

**أولا — التكييف القانونى للحصانات الديبلوماسية :**

ردها الفقه إلى نظريات ثلاث :

النظرية الأولى : نظرية عدم التواجد الإقليمى :

وقد سبق لنا الـكلام عنها ، وتنبع من الفـكرة الدستورية الدولية

(١) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

(٢) "Les prérogatives des ministres publics, et plus particulièrement l'inviolabilité et l'indépendance, ont pour objet de les mettre en état de remplir avec sûreté et liberté les fonctions dont ils sont chargés".

انظر براديه — فوديريه ، ص ١٢ .

القديمة[1] عن مبدأ سيادة الدولة وتقضى بعدم مسئولية الحاكم المطلقة و بعدم خضوعه لأى رقابة أجنبية . ورتب الفقــه التقليدى على ذلك عدم إخضاع مبعوثيه أيضاً للسلطات الأجنبية ، وحصانتهم من القوانين والقضاء الداخلى[2].
وهذا نتيجــة التطور الناقص لنظرية الاختصاص الإقليمى التى حلت محل الاختصاص الشخصى فى عصر الإقطاع ، ومؤداها اعتبار المبعوث المقيم فى إقليم الدولة ، كأنه غير موجود به[3] ، و إلى اعتبار مبانى ومقر البعثة « وفى بعض الأحيان الحى الذى يقطنه السفير » جزءاً من إقليم الدولة الموفدة[4] .

فالاختصاص أساسه الترابط بين سلطة الدولة و إقليمها ، فيخضع للولاية الداخلية كل ما يقع على إقليم الدولة ، ولا يخضع لها كل ما يقع خارجه . وعلى ذلك فالأشخاص المقيمون على إقليم الدولة والذين لا يخضعون لولايتها ، يفترض إقامتهم خارج الإقليم . و بما أنه من الضرورى إقامة الشخص فى إقليم معين فإنه يفترض فى هذه الحالة أنهم لم يتركوا دولتهم الأصلية . و بناء على ذلك فالمبعوث الديبلوماسى يقيم بالخارج ومسكنه ومحل إقامته جزء من إقليم أجنبى .

وقد أخذ بهذه النظرية جزء كبير من الفقه التقليدى[5] ، وفسروا بها

---

(١) أرجعها Heffter إلى العصور القديمة انظر :
*Le Droit international de l'Europe,* Traduction française, 1883, p. 485.

(٢) انتقد Hurst هذه النظرية لتعارضها مع فكرة التمثيل ، نظراً لأن الممثل طبقاً لها لا يقيم على إقليم الدولة التى يمثل دولته فيها .

(٣) انظر Montell Ogdon: *Juridical Bases of Diplomatic Immunity,* 1936, 8 ff., 225-243; E.R. Adair: *The Exterritoriality of Ambassadors in the Sixteenth and Seventeenth Centuries,* 1929; Preuss: *Capacity for legation and the theoretical basis of diplomatic immunity,* 10 N.Y.U.L.Q.R., 170, 182-187.

(٤) بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٦٢ وأيضاً كافارى ، المرجع السابق ص ١٨ .

(٥) مثل Phillimore, Travers-Twiss, Oppenheim, De Martens, Wheaton, Calvo, Bluntchli, Geffeken.

الحصانات الدبلوماسية فى وقت سادت فيه فكرة سيادة القوانين الإقليمية . إلا أنها لا تكفى الآن لتفسير الحصانات وخاصة أن القانون الدولى حالياً لا يحتاج إلى الصورية أو الافتراض لتفسير قواعده . ومما لا جدال فيه أنها نظرية تقوم على الحيلة والافتراض ولا تفسر شيئاً كما أنها لا تتفق مع الواقع الدولى الحديث . بالإضافة إلى مايتولد عنها من مشاكل : ذلك أننا لو طبقناها حرفياً لكان معنى ذلك الاعتراف بضرورة إجراء « الترحيل » لتسليم المجرمين الذين التجأوا إلى سفارة أجنبية . فى حين يكفى عملا إصدار الممثل الدبلوماسى تصريحاً بذلك . كما أنها تؤدى إلى اعتبار ولادة من ولدوا بالبعثة كأنها تمت خارج الإقليم وذلك إذا كان قانون دولة البعثة يأخذ بحق الإقليم كأساس للجنسية ، و إلى إعطاء البعثات حق مأوى المجرمين الفارين و بذلك يصعب القبض عليهم .

والفقه الحديث يرفض الأخذ بهذه النظرية[1] وأهملها منذ عام ١٩١٤ ،

---

= ويرى Pradier-Fodéré ضعف الانتقادات الموجهة لنظرية عدم التواجد الإقليمى ، فهذه الكلمة لا يجب الحكم عليها بالمعنى الحرفى للفظ . حقيقة أسىء استخدام هذه الكلمة إلا أنها موجودة فى الواقع الدولى بقدر معين ، فبالإضافة إلى وجود عمليات يفترض فى المبعوث فيها عدم مغادرته لإقليم دولته ، تتمتع مجموعة من الأشخاص والأشياء الموجودة داخل الإقليم بحصانات تحميها من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . حقيقة أن المبعوث هنا ، لا يتمتع بها باعتباره غير موجود بإقليم الدولة المستقلة ، وإنما لتقرير القواعد الدولية الحصانات الضرورية لوظيفته . ويعطى هذا اللفظ معنى يعبر به عن مجموعة الإعفاءات والحصانات التى تضم المبعوث الأجنبى ، إن لم يكن خارج إقليم الدولة ، فعلى الأقل بعيداً عن سلطة القانون العام الوطنى . ويرى أن فى ذلك الكفاية لتفسير نظرية عدم التواجد الإقليمى . ويعرف هذه النظرية بأنها إعفاء بعض الأشخاص وبعض أجزاء الإقليم من الخضوع للنظام القانونى المحلى ، فى العمليات التى كان يجب أصلا إخضاعها له . انظر كتابه القانون الدبلوماسى ، ص ٥٣ .

(١) أنظر تقرير الأستاذ Diena :

Report to the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, 1926, V. 2, 20 A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 153.

خاصة قد أيدت كثير من التشريعات الحديثة وأحكام المحاكم ، المبدأ القاضى باختصاص المحاكم المحلية بالنظر فى المسائل المدنية والجنائية المتعلقة بأفراد قد يتواجدون خارج إقليمها .

النظرية الثانية : نظرية الصفة التمثيلية :

وترتب هذه النظرية الحصانات الدبلوماسية على الصفة التمثيلية التى يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ، وتدمج بالتالى حصانته فى حصانة الدولة التى يمثلها . وقد فسرت هذه النظرية فى البدء مجموعة الامتيازات التى يتمتع بها رئيس الدولة بوصفه رئيساً لدولة ذات سيادة ثم استند إليها جزء من الفقه لتبرير إعفاء الممثل الدبلوماسى من الخضوع للقوانين والقضاء المحلى ، فى العمليات التى يقوم بها فى حدود وظائفه الرسمية كما يقررها القانون الوطنى وطبقاً للقواعد التى يضعها القانون الدولى العام . فحصانة الدول ذات السيادة تغطى الأعمال التى يقوم بها المبعوث بصفته الرسمية . والحصانات طبقاً لهذه النظرية ، ترجع إلى طبيعة البعثات ، وتتقرر للمبعوث من اللحظة التى تعترف له فيها الدولة المستقبلة بالصفة التمثيلية اللصيقة بوظيفته ، ليقوم بأعماله دون تأخير أو صعوبات . فالأصل أن للدولة الحق فى أن تمارس السيادة على إقليمها وعلى كل الأشخاص والأشياء الموجودة به . غير أن ممارسة السيادة الإقليمية

---

= ويذكر فيه :

"It is perfectly clear that ex-territoriality is a fiction which has no foundation either in law or in fact, and no effort of legal construction will ever succeed in proving that the person and the legation buildings of a diplomatic agent situated in the capital of State X are on territory which is foreign from the point of view of the State in question. There are sound practical as well as theoretical reasons for abandoning the term ex-territoriality".

أنظر أيضاً : Annuaire de l'Institut de Droit International, Sess. de New-York, 1929, 11, 207-256, 307-311.

أنظر أيضاً عبد الله العريان ، النظم الدبلوماسية والقنصلية ، صفحة ٤١ وما بعدها .

يجب ألا تتم بطريقة تجعل من الصعب المحافظة على العلاقات الديبلوماسية بين الدول المختلفة[١] .

غير أن الاستثناء لا يجب أن يجب القاعدة أو أن يتعارض معها ، ويجب ممارسته فى حدود الأغراض التى يسعى إلى تحقيقها . وعلى ذلك يضيف فريق آخر من أنصار هذه النظرية ، أن الضرورات الدولية تدفع بالدول إلى منح الممثلين الديبلوماسيين الحرية والأمن الكافى للصفة التمثيلية التى تصبغ أعمالهم . ويجب على الدبلوماسى ألا يدفع بحصاناته إلا فى الحدود الضرورية الضيقة اللازمة لقيامه بأعماله .

ونظرية الصفة التمثيلية بمفردها ، لا تكفى لتفسير الحصانات المختلفة التى يتمتع بها الديبلوماسيون ، ولا تفسر إلا الإعفاءات المتعلقة بالأعمال الرسمية ولكنها لا تفسر الإعفاءات الأخرى التى يتمتعون بها بصفتهم الشخصية والامتيازات التى تقررها لهم الدول من باب المجاملة .

النظرية الثالثة : النظرية الحديثة نظرية الضرورة :

ويأخذ أتباع هذه النظرية بالتفسير الذى قدمه جروسيوس Ne impediatur legatis [٢] ورتبوا الحصانات للوظيفة الديبلوماسية وما تقتضيه من ضرورة تأكيد وضمان حرية الاتصالات بين الدول المختلفة .

---

(١) أنظر Briggs ، المرجع السابق صفحة ٧٦٣ . أنظر أيضاً أوجدن المرجع السابق صفحة ١٠٥ — ١٦٥ ، بريوس ، المرجع السابق صفحة ١٧٨ — ١٨١ . وكافارى ، المرجع السابق صفحة ١٨ وجو جنهايم ، المرجع السابق ص ٤٩٥ ، ورينو صفحة ٤١٩ ، وعبد الله العريان ص ٤٤ ، وحافظ غانم ص ١١٦ .

(٢) An ambassador ought to be free from all compulsions, de jure belli ac pacis, L. iii, C. XIII, S. IX

أنظر Briggs المرجع السابق ، صفحة ٧٦٣ .

ويقول Hall فى ذلك :

"Diplomatic immunities are required on the ground of practical necessity... It is in the interest of the state accrediting a diplomatic agent, and in the long run in the interest also of the state to which he is accredited, that he should have such liberty as will enable him, at all times, and in all circumstances, to conduct the business with which he is charged; and liberty to this extent is incompatible with full subjection to the jurisdiction of the country with the government of which he negotiates." (١)

فالمصلحة والرغبة فى تسهيل الاتصال هو الأساس السليم للحصانات الدبلوماسية طبقاً لهذه النظرية ، ويتماشى هذا مع الاتجاه الدولى فى العصر الحديث . وعلى ذلك يعفى المبعوث من الخضوع للوائح الداخلية بالقدر اللازم لممارسة وظائفه . وهذا لا يعنى حصانته المطلقة فى كل الأوقات وفى كل العمليات التى يقوم بها ، ذلك أنه يلتزم بمراعاة قواعد القانون الداخلى والنظام العام للدولة المستقبلة . وللأخيرة فى هذه الحالة تنبيه المبعوث الدبلوماسى إلى واجب مراعاة قواعد السلوك أو الخضوع للقيود التى تحد من حرية تصرف الأجانب الموجودين على إقليم الدولة(٢) .

ويشايع هذه النظرية جزء كبير من الفقه الحديث(٣) .

(١) والدول تقرر الحصانات من باب المجاملة والفائدة التى تجنيها من ذلك .

"Convenience so great as to be almost equivalent to necessity". Treatise on Int. Law, 8th ed. by Higgins, 1934, p. 218-18. : أنظر أيضاً
Diplomatic immunities, British Year Book, 1958, p. 368.

(٢) قررت لجنة الخبراء التابعة لعصبة الأمم :

"The Committee does not consider that the conception of ex-territoriality, whether regarded as a fiction or given a literal interpretation, furnishes a satisfactory basis for practical conclusions. In its opinion, the one solid basis for dealing with the subject is the necessity of permitting free and unhampered exercise of the diplomatic function and of maintaining the dignity of the diplomatic representative and the state which he represents and the respect properly due to secular traditions". League Documents 1926, V. 2; A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 149.

(٣) أنظر أوجدن ، المرجع السابق صفحة ١٦٦ — ٢٢٤ وأيضاً بريوس ص١٨١ — ١٨٧ ويقول :

=

وقد أخذت لجنة القانون الدولى بهذه النظرية مع احتفاظها بنظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة نفسها[(١)] .

الخلاصة :

من الممكن توضيح الخلط الذى وقع فيه الفقهاء فيما يتعلق بأصل ومدى الحصانات الدبلوماسية التى يتمتع بها المبعوثون وممتلكاتهم ، لو أننا رجعنا إلى الأصل والسبب الذى أدى إلى تقريرها . ففى البدء ، وضع جروسيوس ، كما رأينا ، قاعدة omnis coactio abesse e legato debet التى تقرر إعطاء المبعوث الحرية والفرصة للقيام بأعباء وظيفته وتمثيل رئيس دولته . والتى تقضى

---

"As the foundation of diplomatic immunities, the theory ne impediatur legatis or the interest of function is now predominant, having supplanted the fiction of ex-territoriality as the theoretical basis of diplomatic privileges and immunities. It shares the field with the representation theory without being excluded by it".

أنظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، صفحة ٤٩٥ وهو يقرر أن أساس الحصانات هو ضرورات الخدمة العامة الدولية service public وضرورة تحقيق المصلحة الدولية . ويرى Reynaud تأسيسها على : ١ — طبيعة الوظيفة . ٢ — التضامن السلمى للدول . ٣ — ضرورات التعاون الدولى . ٤ — المجاملة الدولية . ٥ — الاحترام الواجب للدولة التى يمثلها المبعوث الذى لا يتمتع بالحصانات بصفته الشخصية وإنما لقيامه بأعباء وظيفة عامة يمثل فيها دولته . المرجع السابق صفحة ٤١٩ .

وقد كتب جروسيوس :

"Neither can the movable property of the ambassador nor anything, which is reckoned a personal appendage, be seized for the discharge of a debt, either by process of law or even by royal authority. For, to give him full security, not only his person but everything belonging to him must be protected from *compulsion*". Campbell's translation, 1814, p. 242.

وذهب جروسيوس إلى أن حماية المبعوث من إجراءات العنف تغنى عن الحصانات الأخرى .

أنظر :

A.B. Lyons: *Immunities other than Jurisdictional of the Property of Diplomatic Envoys*, B.Y.B., 1953, p. 116.

(١)
"La Commission s'est inspirée de l'idée de "l'intérêt de la fonction" pour résoudre les problèmes au sujet desquels la pratique ne fournit pas de directives précises, tout en ne perdant pas de vue le caractère représentatif du chef de la mission et de la mission elle-même". Rapport de la Commission du droit int. sur les travaux de sa dixième session, 1958, Doc. off. 13 sess. supp. 9, A/3859, p. 17.

بامتناع رئيس الدولة المستقبلة عن فعل ما من شأنه إثارة الصعوبات أمام المبعوث . و بعد جروسيوس ظهرت نظرية عدم التواجد الإقليمى بما تتضمنه من معاملة المبعوث كما لو كان غير موجود بإقليم الدولة المستقبلة . وهى نظرية ضعيفة كما سبق أن بينا ، لا تكفى لتبرير إخراج فئة من الأشخاص وما يمتلكونه من الاختصاص القضائى لمحاكم الدولة و إعطائهم مركزاً أسمى وأعلى من مجموعة الفئات الأخرى الموجودة على إقليم الدولة .

والنظرية الحديثة فى مصلحة الوظيفة هى رجوع إلى نظرية جروسيوس القديمة ،وتبرر الحصانات بضرورة تمكين الدبلوماسيين من القيام بأعباء وظائفهم بدقة لمصلحة الجماعة الدولية . ذلك أن خضوعهم لصور التدخل الشرعية والسياسية العادية المختلفة ، ومعاملتهم معاملة الأفراد العاديين معناه اعتمادهم إلى حد بعيد على رغبات الدولة المستقبلة وتأثرهم بالتالى وتفضيلهم للراحة والسلامة ، لدرجة قد تعوقهم مادياً عن ممارسة وظائفهم .

ونحن نرى الأخذ بنظرية الوظيفة وضرورة تأكيد حرية الاتصال بين الدول ذات السيادة ، ولا معنى للحصانات الدبلوماسية بدون هذا الأساس . والباب مفتوح أمام الدول لمنح أى فئة تراها ما تراه من امتيازات أو حصانات بالطرق التنفيذية أو التشريعية إلا أن القواعد الدولية تضع لذلك حداً أدنى لا يجوز للدولة النزول عنه . هذا الحد الأدنى هو القدر اللازم من الحصانات الذى يسمح لهم بالقيام بوظائفهم دون صعوبات(١) . وليس من الضرورى

---

(١) كتب لوتر باخت عن حصانة الدولة :

"At a period in which in enlighted communities the securing of the rights of the individual in all their aspects has become a matter of special and significant effort, there is no longer a disposition to tolerate the injustice which may arise whenever a defendant screens himself behind the shield of diplomatic immunity in order to defeat a legitimate claim. Similarily, it may be argued, there is

منحهم من الحصانات أكثر من ذلك ، ولإن فعلت الدولة ، فإنما يكون ذلك من باب المجاملة الدولية .

وقد رأينا التطور الذى قابلته فكرة حصانة الدول ذات السيادة أمام القضاء الأجنبى ، كما عالجنا المشاكل التى تثيرها امتيازات رؤساء الدول عند تواجدهم بالخارج . ونحن هنا نطبق القاعدة التى سرنا عليها ، بخصوص حصانة الدول ورؤسائها ونرى إعفاء الممثل الديبلوماسى من الخضوع للوائح والقوانين والقضاء الوطنى بخصوص الأعمال الرسمية التى يقوم بها بوصفه ممثلا لدولته ، وهذه تسأل دولته عنها طبقا لما سبق لنا ذكره من القواعد . أما الأعمال الأخرى التى يقوم بها الممثل الديبلوماسى ويخالف بها اللوائح المحلية أو المخالفات العقدية ، فإنه يسأل عنها وتخضع لأحكام اللوائح الداخلية . خاصة وأن القواعد الدولية تضع على عاتق الديبلوماسى واجباً بعدم فعل ما من شأنه مخالفة القواعد والإجراءات الداخلية[1] . وسوف نتكلم فى هذا الموضوع مرة أخرى عند تعدادنا لأنواع الحصانات التى يتمتع بها المبعوث الديبلوماسى .

**ثانياً : الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات :**

تختلف دائرة الأشخاص المتمتعين بالحصانات الديبلوماسية من دولة

---

a tendency not to accept uncritically a system which permits the ambassadorial office to be used as a cloak for evading the payment or performance of what is due or the observance of legislative enactments which bear upon others residing in the State to which the minister is accredted. There is a need, therefore, to inquire into and, if possible, establish the extent of the immunities which States are required by international law to accord to diplomatic agents and their property". British Year Book, 28, 1951, p. 235.

(١) تقرر المادة ٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولى واجب المبعوثين الديبلوماسيين فى احترام قوانين ولوائح الدولة المستقبلة .

لأخرى . وتجرى غالبية الدول تقريباً على نفس القواعد ، تطبيقاً لمبدأ المساواة بينها ، كبيرها وصغيرها[1] ، فى الحقوق والواجبات .

ويفرق عادة بين الفئتين التاليتين :

١ — الأعضاء الرسميين للبعثة[2] : وتشمل هذه الفئة ، بجانب رئيس البعثة ، المستشارين والسكرتيرين والملحقين العسكريين والبحريين والجويين والماليين والثقافيين وأيضاً حاملى الحقائب الدبلوماسية والمترجمين ، وأفراد عائلاتهم[3] .

٢ — الأعضاء غير الرسميين : وتشمل هذه الفئة الخدم الخصوصيين والسكرتير الخاص والمربيات والسواقين[4] .

ويجرى العمل على إسباغ الحصانات الدبلوماسية ، برمتها ، على كل أفراد

---

(١) عادة تحدد الدولة المرسلة الأفراد الذين يتمتعون بالحصانات . وقد سبق أن بينا الخلاف الموجود فى الفقه حول تحديد لحظة تمتعهم بها .

(٢) Le Personnel officiel

انظر المادة ١/٣٦ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"En dehors des agents diplomatiques, les membres de la famille qui font partie de son ménage, de même que les membres du personnel administratif et technique de la mission avec les membres de leur famille...".

(٣) وتضيف بعض الدول ، ومنها انجلترا ، أمناء المحفوظات والكتبة والبوابين . ارجع إلى جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٧ . ورينو ، المرجع السابق ص ٤٢٢ ، وبريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٤ .

(٤)
"Les domestiques privés du chef ou des membres de la mission, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire, sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. En outre, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat accréditaire. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive la conduite des affaires de la mission".

الفئة الأولى . أما الفئة الثانية فلا تتمتع بها إلا من باب المجاملة[١] و بشرط موافقة الممثل الديبلوماسى وطالما استمروا فى خدمته[٢] . وتجرى انجلترا على منح الحصانة لكل من يعمل فى خدمة المبعوث ، وتمنحها ألمانيا لهم بشرط ألا يكونوا من رعاياها وتأخذ بذلك الولايات المتحدة الأمريكية مع استثناء الديون التى عقدوها قبل دخولهم الخدمة .

وتقوم وزارات خارجية الدول المختلفة بإعداد قوائم بالأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات بناء على تقارير البعثات الأجنبية .

ولم يستقر العرف الدولى بعد على الحصانات الواجب إعطاءها للمبعوث الذى يتمتع بجنسية الدولة المستقبلة . ولم تحسم لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة الخلاف[٣] ، واقتصرت على النص على ضرورة تمتعه بالقدر اللازم منها لحسن أدائه لأعمال وظيفته ، وحصانة الأعمال الرسمية التى يقوم بها فى ممارسته لوظيفته . و يتمتع المبعوث الذى يحمل جنسية دولة ثالثة بالحصانات الديبلوماسية . كما يتمتع المبعوث الذى يرأس بعثة ديبلوماسية لدى عدة دول ، بالحصانات الديبلوماسية فى أقاليم هذه الدول جميعاً .

---

(١) "Ces choses-là ne sont saintes qu'accessoirement et pour autant qu'il plaît à l'ambassadeur".

انظر كافارى ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) انظر حكم محكمة برلين فى ٢٦ يونيو ١٨٩٩ بخصوص خادم رعية فرنسية فى سفارة أسبانيا ببرلين . سقط عنه الإعفاء للاستغناء عن خدماته Clunet, 1902, p. 146

(٣) المادة ٣٧/١ من مشروع لجنة القانون الدولى .

انظر أيضاً Moore: *Digest of international law,* IV.

Gutteridge: *Immunities of the subordinate diplomatic staff*, 1947, B.Y.B., 148-159.

**ثالثاً : تطبيق الحصانات الدبلوماسية :**

تلتزم الدول بمنح المبعوثين الدبلوماسيين الحصانات الدبلوماسية بناء على قاعدة عرفية تتبعها كل الدول أعضاء الجماعة الدولية(١). ولهذا ، لا نجد غير القليل من أحكام المحاكم التى تعرضت لهذا الموضوع .

وقديماً ، فى القرن ١٦ وفى القرن ١٧ ، لجأ الدبلوماسيون إلى الطرق الدبلوماسية للدفاع عن حصاناتهم . بجانب الاحتجاجات التى كانت تقدمها الهيئات الدبلوماسية الأجنبية عند وقوع اعتداء على أحد المبعوثين مثل الاحتجاج الذى قدمته بعد حادثة السفير الروسى Mattueoff التى كانت سبباً فى صدور تشريع الملكة آن سنة ١٧٠٧ . و بعد صدور التشريع الأخير ، صدرت مجموعة من اللوائح الداخلية فى الدول المختلفة جعلت من الاعتداء على الحصانات الدبلوماسية مخالفة جنائية تعاقب عليها القوانين الداخلية .

هذا ولا يجيز العرف الدولى المعاملة بالمثل عند مخالفة الحصانات الدبلوماسية فالدولة التى تتعرض لمبعوث دبلوماسى تخالف بذلك القواعد العامة الدولية ، ولا يجوز مجازاة الفعل غير المشروع بفعل غير مشروع غيره . والعمل مستقر ، حالة رفض الدولة الاعتذار ، أو إصلاح الخطأ ، على خلع الصفة الدبلوماسية عن بعثتها الدبلوماسية ، أو إنهائها تبعاً لرغبة الدولة الأخيرة المعتدى على حقوق مبعوثيها . وتلتزم حكومة الدولة فى هذه الحالة بتسهيل إجراءات سفرهم و بحمايتهم الحماية الكافية حتى يتخطوا حدودها .

---

(١) "Where diplomatic customs grew into law, the legal norms were mainly rules of procedure which, once they were generally acknowledged as valid, were willingly observed and mutually considered to be a helpful rationalisation of customary forms of behaviour. Such rules were based on the firmest foundation of all law, the principle of reciprocity, and thus not in much danger of being violated". Schwarzenberger, I, 2nd ed., p. 66.

### أنواع الحصانات الدبلوماسية :

#### ١ — الحصانات المتعلقة بمقر البعثة :

تلتزم الدولة المستقبلة للبعثة الدبلوماسية بالسماح لها بالحصول على الأماكن اللازمة لها[١] ، ولا يشمل هذا الالتزام مساكن الدبلوماسيين الأجانب . وبالرغم من أن امتلاك الأراضى والمبانى اللازمة للعمل الدبلوماسى تبرره اعتبارات المجاملة ومبدأ المعاملة بالمثل ، فإن العمل الدولى ينظر إليه باعتباره حقاً قانونياً للدولة المرسلة .

ويترتب على ذلك تمتع الدولة الأخيرة بحق الملكية والحيازة التى تقررها الدولة المستقبلة . ويخضع المبنى بالتالى ، ككل المبانى العقارية ، لتشريع الدولة المستقبلة ويحكمه مبدأ المصلحة العامة Forum rei sitae [٢] .

(ا) حرمة مقر البعثة l'Inviolabilité :

ويجرى العرف على عدم جواز دخول السلطات المحلية مقر البعثة والأمكنة الأخرى التى تشغلها ، أو تفتيشها إلا بموافقة رئيس البعثة . وينطبق هذا القول على كافة الموظفين الإداريين أو القضائيين . كما يحرم العرف الدولى اتخاذ أى إجراءات من أى نوع كان داخلها أو التعرض لها بأى صورة كانت .

إلا أنه يجوز للسلطات المحلية دخول مقر البعثة بصفة استثنائية فى أحوال

(١) م ٢ من مشروع هارفارد والمادة ١٩ من مشروع لجنة القانون الدولى .
انظر أيضاً عبد الله العريان، النظم الدبلوماسية والقنصلية ، ١٩٦٠ ، ص ٧٥ وما بعدها .

(٢) فإذا اقتضت المصلحة العامة استيلاء الدولة على جزء من مبانى البعثة ، كان لها ذلك مع التزامها بالتعويض وبوضع أماكن أخرى تحت تصرفها . انظر رينو ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ . انظر جينيه ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ٥٤٧ وأيضاً بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٠ .

الضرورة القصوى كما لو اندلعت النيران فى مبنى البعثة أو لمنع ارتكاب الجرائم . وتلتزم الدولة المستقبلة باحترام مقر البعثة و بتوفير الحراسة اللازمة له و بعدم الاعتداء عليه بأى صورة كانت . و يلحق بالبناء ملحقاته كالحديقة والجراج . كما لا يجوز التنفيذ عليـــه و يمتنع بالتالى دخول المحضرين داخله . وتتم الإعلانات عن طريق وزارة الخارجية بالطرق الدبلوماسيه اللازمة أو بالبريد العادى إن أمكن .

و يؤكد الفقه الدولى هذه الحصانة ، ذلك أن أولى الحصانات الرئيسية فى نظرهم هى :

"Comprises, the inaccessibility of the premises to officers of justice, police, or revenue, and the like, of the receiving States, without the special consent of the respective envoys" (١) .

وللمبعوث الدبلوماسى الحق فى طلب الحماية ، و إذا كانت الدولة تلتزم عادة بحماية كل ما يقع على أراضيها ، فمن باب أولى تلتزم بحماية مبانى بعثات التمثيل الدبلوماسى (٢) .

و يترتب على حرمة مقر البعثة إخضاع بعض العمليات القانونية التى تتم داخل مبنى السفارة إلى قانون دولة البعثة و يميل العرف الدولى إلى تقييد هذه العمليات بالقدر الذى يسمح بحرية العمل الدبلوماسى .

وحصانة المقر تتحدد بالقدر الضرورى لاستقلال ولحرية عمل المبعوث ولحصانة

---

(١) أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص٧١٣ . وسانو ، المرجع السابق ، ص ٣٧٢ .

(٢) "We do not think any question arises as to the immunities attached to the Embassy building and offices... The practice of the Foreign Office is based on the principle that diplomatic immunity is accorded not for the benefit of the individual in question but for the benefit of the State in whose service he is in order that he may fulfil his diplomatic duties with the necessary independence". Inter-Departmental Committee on Diplomatic immunities, British Year Book, 1953, p. 126.

انظر أيضاً المادة ٢٠/٢ من مشروع لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة .

الوثائق الرسمية والمحفوظات . وإذا ما أساء المبعوث استخدام هذه الحصانة فلا يوجد ما يجبر حكومة الدولة المستقبلة على الوقوف موقف المتفرج[١] . ويرى جزء كبير من الفقه مستنداً فى ذلك إلى بعض القضايا المشهورة[٢] ضرورة تسليم الجناة الذين لا يتمتعون بالحصانه الديبلوماسية والذين يرتكبون جريمة داخل المبانى الديبلوماسية إلى السلطات المحلية .

ويميل القضاء فى غالبية الدول إلى رفض نظرية الامتداد الإقليمى وإلى إخضاع الإجراءات والأعمال غير المشروعة التى تتم داخل المبانى الديبلوماسية للقانون والقضاء الإقليمى[٣] .

---

(١) ولا يجيز العرف حجز أى شخص داخل المقر بالقوة فنى أكتوبر ١٩٢٩ طلب المستشار الأول للسفارة الروسية بباريس إطلاق سراح زوجته وابنتـه المحجوزتان داخل مبنى السفارة ، بعد أن اضطر هو إلى القفز من النافذة حتى لا يرغم على العودة إلى بلاده . وقررت السلطات الفرنسـية أن له الحق فى رفع الحصانة عن مبنى السفارة ، نظراً لغياب السفير الروسى . ودخلت المبنى رغم معارضة باقى الموظفين وأطلقت سراح عائلة المستشار . انظر Le Temps, Paris, Octobre 4, 1929, p. 4.

(٢) قضية Nickitschenko ارتكب جريمة داخل مقر البعثة الروسية بباريس عام ١٨٦٧ وقبض عليه البوليس الفرنسى . طالبت الحكومة الروسية بترحيله لارتكاب الجريمة داخل مقر السفارة ودفعت بعـدم اختصاص القضاء الفرنسى . رفضت الحكومة الفرنسية وتنازلت روسيا عن طلبها . أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٤ ، ساتو ص ٣٨٢ ، وجينيه ص ٥٤٤ .

قضية San Yat Sen وهو صينى حجز بالقوة فى المفوضية الصينية بلندن عام ١٨٩٦ . دفع الوزير الصينى بأن مقر السفارة قطعة من الأراضى الصينية . وتم الإفراج عنه بعـد تدخل الحكومة الانجليزية .

انظر ساتو ، ص ٣٨٣ .

(٣) قررت محكمة النقض الإيطالية فى قضية Gnome and Rhone Motors v. Gatteano أن بيع منقولات لم تتبع فيه الإجراءات القانونيـة ، داخل السفارة الإيطالية بباريس يعتبره قد تم على أرض إيطـالية . ارجع إلى Clunet, 58, 1931, p. 762 Annual Digest, 1929-30, Case No. 199

كما يتجه قضاء المحاكم إلى إخضاع العقود والتصرفات القانونية التى تتم

═وقررت إحدى المحاكم الألمانية ، عام ١٩٣٠ أن الخدمة بالسفارة الألمانية بلندن ، هى خدمة بالخارج ، ولا يصح للمدعى المطالبة بإعانة بطالة . وقضت فى حكمها :

"The principle of the inviolability of the premises of the official representation, although it is based on the principle of exterritoriality, does not include the fiction that the house of the official representation is to be regarded as territory of the sending State".

وقضت المحاكم الفرنسية بأن التبنى يجب أن يتم وفقاً للقانون الفرنسى لا الأمريكى إذا تم فى فرنسا :

"The premises of a foreign Embassy in Paris, although inviolable, were none the less an integral part of French territory". Borat v. Ministère Public: Gazette du Palais, 1948, 1er sem., Jurisprudence, p. 277; Dalloz, 1949, Jurisprudence, p. 368; Annual Digest, 1948, Case No. 102.

وفى الموضوعات الجنائية ، التى تتم فى السفارات الأجنبية ، رفضت المحاكم السماح للمتهم بالتهرب من نتيجة أعماله استناداً إلى أن المخالفة تمت بالخارج . وقد رفضت محكمة السين المدنية عام ١٩٠٩ هـذا الدفع من جانب بلغارى اتهم بسب وتهديد الوزير البلغارى فى المفوضية البلغارية بباريس . وأوضحت المحـكمة فى حكمها أن افتراض الامتـداد الإقليمى استثناء من القانون العام وقصد به حماية المبعوثين الدبلوماسيين فقط . ولا يمكن إخراج الجريمة من الولاية القضائية الوطنية لمجرد اتصالها بمبعوث دبلوماسى . انظر :

Clunet, 37, 1910, p. 551.

وفى قضية Pacory: Ministère Public v. Dame Veuve Pacory, 1934, Dalloz hebdomadaire, 1943, p. 367; Annual Digest, 1933-34, Case No. 391.

قضت المحـكمة بعدم جواز مد الحصـانة إلى غير الدبلوماسيين وأن الغرض من افتراض الامتداد الإقليمى هو حماية مقر المبعوثين ولا يمكن استفادة أشخاص آخرين يقومون بارتكاب جرائم داخل المبنى ، به .

ويأخذ القضاء البلجيكى بنفس الاتجاه ، فقد قضت محكمة بروكسل الجنائية عام ١٩٢٩ فى قضية Procureur du Roi v. Chung and Others التى اتهم فيها بعض الصينيين بسب الوزير الصينى داخل المفوضية ببطلان دفع المتهمين بعـدم اختصاص المحـكمة لوقوع الجريمة فى أرض صينية . انظر :

Clunet, 57, 1930, p. 469, Annual Digest, 1929-30, Case No. 200.

ووصل القضاء الألمانى إلى نفس النتائج .

وتأخذ محاكم قلة من الدول ، برفض الدفع بأن مقر البعثات بالخارج ليست أرضاً أجنبية حالة ارتكاب جريمة بها . ففى قضية اتهم فيهـا بعض الأشخاص بتقديم معلومات خاطئة للحصول على جوازات سفر ، قضت المحـكمة العليا المجرية بأن الجريمة تمت :

"Not abroad, but in the territory of the Hungarian State. The pre-
═

داخل البعثات إلى أحكام القوانين المحلية[١] . إلا أنها تقضى جميعاً ببطلان التنفيذ أو الحجز على مقر البعثات بأى صورة من الصور[٢] . وقد أخذ بذلك مشروع لجنة القانون الدولى[٣] .

(ب) حق الملجأ :

ولا يجيز العرف للمبعوثين الدبلوماسيين إيواء الفارين من العدالة فى مبانى البعثة . فالحصانة لا تمتد لأبعد من الضرورى اللازم لحماية المبعوث الدبلوماسى ومقر البعثة . ويجب على رئيس البعثة فى هذه الحالة تسليمهم للسلطات المحلية إذا ما طالبت بتسليمهم .

ويميل العرف الدولى إلى حرمان البعثة أيضاً من حق الملجأ السياسى[٤]

---

mises of the Royal Hungarian Legation which enjoyed the privileges of exterritoriality, must be regarded as Hungarian territory. Accordingly, all acts committed there must be judged according to the rules of Hungarian law". Annual Digest, 1927-28, Case No. 252.

(١) قضت محكمة روما بولايتها القضائية على العقود التى تتم داخل المبانى الدبلوماسية .

"The extraterritoriality of the seats of diplomatic agents means only that without their consent the local authorities may not carry out any acts therein. From the point of view of international law, a legation is part of the territory of the receiving State; those in the legation are inside the receiving State; a contract therein concluded is concluded within that State. It can therefore be stated that, even having regard to the accorded immunities, the contract of labour... arose and operated in Italy". Annual Digest, 1938-40, Case No. 41.

(٢) حكم المحكمة العليا النمساوية عام ١٩٢١ ببطلان أمر دخول إلى مفوضية أجنبية .

"Embassy buildings of a foreign State are not an object for execution". Annual Digest, 1919-22, Case No. 208.

(٣) المادة ١/٢٠ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission".

(٤) كان حق الملجأ يمتد قديماً حتى يشمل الحى الدبلوماسى بأكمله وأطلق عليه اسم Franchise de quartier . ومنذ القرن ١٧ تنازلت الدول الكبرى عنه .

لما يتضمنه من اعتداء على سيادة الدولة الإقليمية . إلا أنه لم يستقر على ذلك بصفة قاطعة . فدول أمريكا اللاتينية تعترف به وتلزمها به مجموعة من الاتفاقات الدولية[١] . وحق الملجأ السياسى تبرره الاعتبارات الإنسانية ، ولا يجوز لرئيس البعثة ممارسته بأى حال إلا بعد استئذان حكومته .

ويقدم التاريخ الحديث لنا أمثلة عدة على حوادث اللجوء السياسى وبخاصة فى دول أمريكا الجنوبية حيث تكثر الثورات الداخلية .

وحق الملجأ حق سلبى ، وبعبارة أخرى لا يجوز للاجئين السياسيين مطالبة البعثات الدبلوماسية به كحق تقرره القواعد الدولية . وإنما للبعثة التصرف تبعاً للظروف والأوضاع السياسية السائدة داخل الدولة . ولا شك أن المصلحة الدولية تقتضى التقييد من هذا الحق حتى لا تصبح البعثة الدبلوماسية وكراً للمتآمرين على سلامة الدولة[٢] .

---

(١) Convention d'asile التى قررها مؤتمر الدول الأمريكية المنعقد فى هافانا فى ٢٠ فبراير ١٩٢٨ . وأثار تفسير هذه الاتفاقية منازعات عدة عرضت على محكمة العدل الدولية .

انظر حكم محكمة العدل فى ٢٠ نوفمبر ١٩٥٠ فى قضية :

Columbian-Peruvian Asylum Case, I.C.J. Reports, 1950, 266.

الذى قررت فيه جواز إعطاء حق الملجأ للمجرمين السياسيين ، انظر بريجز ، ص ٧٩٢ .

انظر كذلك قرار معهد القانون الدولى الخاص بالأشخاص المهددين فى أرواحهم وسلامتهم وحرياتهم من جانب السلطات المحلية أو كانت الأخيرة عاجزة عن حمايتهم ، والذى أجاز إعطاء البعثات الدبلوماسية حق الملجأ وخاصة حالة تقلقل الأوضاع داخل الدولة . وطبقاً لهذا القرار ، يجوز فى الحروب الأهلية إعطاء حق الملجأ إلى المضطهدين السياسيين إلى حين ترحيلهم خارج الإقليم . انظر جوجنهايم ص ٤٠٦ وأيضاً كافارى ص ٢١ .

(٢) ولا يجوز بأى حال استخدام مقر البعثة فى أغراض أخرى تتعارض مع طبيعة ووظيفة البعثة الدبلوماسية . كاتخاذها مركزاً للتجسس أو لتشجيع الاضطرابات ضد حكومة الدولة وخاصة إمداد الثوار بالأسلحة . وجزاء ذلك هو سحب أو طرد البعثة الدبلوماسية .

### ( ح ) حرمة المحفوظات :

يقرر العرف عدم جواز المساس بمحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية ويلزم الدولة المستقبلة بحمايتها والمحافظة عليها[١] . ولم توفق الدول دائماً إلى احترام وحماية سرية محفوظات البعثات الدبلوماسية وذلك يرجع إلى الصفة غير المحدودة لهذا الالتزام . ولا شك أنه لا يشمل الإلتزام بمنع نشر الوثائق التى يحصل عليها البعض من أرشيف سفارة أجنبية .

### ( د ) الإعفاءات المالية :

برغم أن فرض الضرائب والرسوم على المبانى الدبلوماسية لا أثر له فى حرية العمل التى يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسى ، وخاصة أن إعفاءها منها قد يؤدى إلى امتلاك الدول الأجنبية مساحات واسعة فى الدولة ، ومنعها من أحد مصادر الدخل القومى بالتالى ، فإن العرف يقضى بإعفاء مقر البعثة من كافة أنواع الضرائب والرسوم إلا تلك التى تكون مقابل خدمات فعلية كالنور والكهرباء[٢] .

### ( هـ ) استعمال العلم والشعار :

والعرف الدولى غير مستقر هنا ، وذهبت لجنة القانون الدولى فى مشروعها إلى إعطاء البعثة الدبلوماسية ورئيسها الحق فى رفع العلم ووضع شعار الدولة

---

(١) فلا يجوز المطالبة بتقديمها أمام القضاء . وتنص المادة ٢٢ من مشروع لجنة القانون الدولى على حرمة محفوظات البعثة .

(٢) يتجه الفقه التقليدى إلى إخضاع المبانى للضرائب التى تفرضها الدولة . ومنهم دى مارتنز وفيليمور وهويتون . وكتب أحدهم :

"Everything concerning land is subject to the forum of the State".

انظر Drion ، حصانة الممثلين الدبلوماسيين ، ١٨٩٥ ، ص ١٦٨ .

على مبنى البعثة ومسكن رئيسها وسياراته[١] .

## ٢ — الحصانات الشخصية :

( ا ) الحصانة الشخصية : وهى من أقدم الحصانات التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون . فالمبعوث الديبلوماسى له الحق فى الأمن والحماية الكافية ، وعلى الدولة المستقبلة حمايته من الإهانة أو الإعتداء سواء من جانب السلطات الرسمية أو غير الرسمية . ولا يعنى ذلك إعطاء المبعوث الديبلوماسى الحق فى الخروج على أحكام القوانين المحلية ، و إنما يرتب التزام حكومة الدولة المستقبلة بالإمتناع عن استخدام العنف ضده وحمايته من إعتداء رعاياها وعدم التعرض له بأى صورة كانت[٢] . حقيقة أن الدولة ملزمة بحماية كل من يوجد على أراضيها سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، إلا أن واجب الدولة تجاه الديبلوماسيين يتطلب منها إشرافاً وضمانات أقوى من تلك التى تتخذها عادة . وعليها تقديم حرس خاص لحماية مبنى البعثة وشخص المبعوث إذا طلب منها ذلك[٣] . و إذا وقع اعتداء على أحد الديبلوماسيين ، التزمت الدولة بتقديم التفسيرات والاعتذارات الكافية للممثل ، و إذا ثبت تقصيرها التزمت بدفع التعويضات .

---

(١) "La mission et son chef ont le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat accréditant sur les bâtiments de la mission et sur la résidence et les moyens de transport du chef de la mission".

المادة ١٨ من المشروع .

(٢) انظر رينو ، المرجع السابق ، صفحة ٤٢٤ ، وبراديبه فودريه صفحة ١٥ . انظر ايضاً :

Phillimore: *Commentaires sur le droit international,* II, p. 142; Esperson: *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime,* No. 104, p. 70.

(٣) المادة ٢٧ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité".

ويرتب العرف مسئولية مشددة على عاتق الدولة بهذا الخصوص . وقد وافق مجلس عصبة الأمم بتاريخ ١٣ مارس ١٩٢٤ على رأى اللجنة القانونية ، عن مقتل أعضاء لجنة تحديد الحدود اليونانية الألبانية الإيطاليين ، الذى قررت فيه أن :

"Le caractère public reconnu que revêt un étranger entraîne pour l'Etat un droit de vigilance spécial à son égard". (١)

والقضاء الدولى خلو من الأحكام التى تقرر تشديد المسئولية(٢) ، إلا فيما يتعلق بالقناصل . ومن باب أولى الأخذ بها بالنسبة للدبلوماسيين(٣) .

وتغطى الحصانة الشخصية كل أوجه نشاط المبعوث الدبلوماسى الرسمى وتتقرر له(٤) منذ يطأ إقليم الدولة ، متى أعلن صفته الرسمية ، وتستمر حتى يترك إقليم الدولة . وذلك حتى ولو أعلنت حالة الحرب بين الدولتين . ويجب على الدولة المستقبلة تسهيل إجراءات ترحيله فى هذه الحالة(٥) .

ما الحكم إذا قام المبعوث برد الإعتداء الواقع عليه مباشرة ؟ مما لا شك فيه

---

(١) انظر كافارى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧ - ١٩ .

(٢) لم تجد محكمة العدل الدولية مبرراً لتقريرها فى قضية Borchgrave التى قتل فيها دبلوماسى بلجيكى فى أسبانيا خلال الحرب الأهلية ، لتراضى الدولتان قبل الانتهاء من إجراءات القضية .

(٣) توجد مجموعة من قرارات التحكيم التى قضت بتشديد المسئولية عن الأضرار التى تصيب الأجانب . قضيــة Pacifio ، بين اليونان وانجلترا فى ٥ مايو ١٨٥١ ، انظر لابراديل وبوليتيس ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، صفحة ٥٨٠ .

(٤) ولأفراد بعثته الرسمية وغير الرسمية وتطبق على زوجته وأولاده وعلى كل ما هو ضرورى لأعماله .

(٥) بالنسبة للدولة التى يمر بإقليمها ، إذا أعلن عن صفته وكانت فى حالة حرب مع دولته وسمحت له بالمرور فإنها تلتزم بتقديم التسهيلات اللازمة من باب المجاملة .

أن الممثل الدبلوماسى يتمتع بحق الدفاع الشرعى عن النفس . وكثيراً ماتدق التفرقة بين ما إذا كان الإعتداء شخصياً أو ما إذا كان قد وقع عليه بصفته العامة . وعلى المبعوث هنا ألا ينسى طبيعة مهنته وعليه ألا يلجأ إلى الإنتقام المباشر إلا إذا كان فى حالة دفاع شرعى عن النفس فعلا .

ويجرى العرف على تقدم المبعوث حالة الإعتداءعليه بالإحتجاج لحكومة الدولة المستقبلة ، ومطالبتها بإتخاذ ما يلزم من الإجراءات لعقاب المعتدى فى حدود ما تقضى به القوانين الداخلية . فإذا لم تقدم له ما يكفى من الترضيات ، حق له الإلتجاء إلى الطرق الدبلوماسية التى تحفظ له كرامته . ويجب عليه ، من جهة أخرى ، إبلاغ حكومته بالإعتداء و إرسال التقارير الوافية عن الحادث ، والتصرف وفق التعليمات التى ترد إليـه . وعادة يؤمر بتقديم شكوى للدولة المستقبلة وتقوم الأخيرة بتقديم مايلزم من الترضيات (تعويض مادى — اعتذار رسمى — بعثة اعتذار ) و بمعاقبة الجانى . فإذا ما رفضت رفع الأمر من جديد لحكومته للتصرف . وقد يترتب على ذلك استدعاء حكومة دولته له أو قطع العلاقات الدبلوماسية(١) .

ويشمل التزام الدولة بحماية المبعوث حمايته ضد كل اعتداء مادى أو معنوى يقع عليه سواء من جانب رعاياها أو من جانب سلطاتها الرسمية . ويتردد الشراح بخصوص الهجوم الصحفى الذى قد يتعرض له أحد المبعوثين الدبلوماسيين . وذلك إذا لم يصل هذا الهجوم إلى حد التشهير أو الإهانة ، إذ أن القانون الجنائى للدولة يعاقب عليهما . وتقرر غالبية الفقه أن حل المشكلة يتوقف على السياسة

---

(١) يتجه تيار من الفقه إلى حرمان المبعوث السرى من الحصانة الشخصية ومنهم Heffter ، المرجع السابق ، ص ٤٨٤ . ويرى تيار آخر إعطاءهم هذا الحق بشرط قيام الدولة باستقباله وبدء قيامه بمهمته انظر :
De Martens, Liv. III, chap. XII, p. 249.

العامة التى تتبعها حكومة الدولة وعلى شكل ومدى قوة السلطات الدستورية التى تتمتع بها .

وقف الحصانة الشخصية : تتوقف الحصانة فى الأحوال التالية :

( ا ) التنازل الصريح : إذا تنازل المبعوث عنها صراحة بشرط موافقة حكومته . ذلك أن الحصانة الشخصية تتقرر للمحافظة على هيبة الدولة التى يمثلها المبعوث وعلى كرامتها .

(ب) التنازل الضمنى : كما لو اشترك المبعوث فى أعمال منافية لأمن وسلامة الدولة الموفد لديها . فالمبعوث الذى يقوم بمثل هذه الأعمال يسىء استعمال الحصانة ، و يرتب الفقه على ذلك افتراض تنازله عنها . ولا يعنى هذا إعطاء الدولة المستقبلة الحق فى اتخاذ العنف ضد المبعوث ، وكل ما يمكنها فعله هو إعطاؤه جواز سفر وتصريح مرور حتى الحدود كما تقوم بوضع الأختام على أوراقه .

( ج ) إذا كان المبعوث هو البادىء بالاعتداء : أو إذا قام بعمل يتنافى مع مركزه الدبلوماسى بتواجده فى مكان غير أمين تعرض فيه للضرب أو للاهانة ، أو ساند وجهة نظر تخالف اتجاه الرأى العام للدولة فقام الغوغاء بالاعتداء عليه ، وكذلك إذا عرض نفسه للخطر وتوسط بعض المشاغبين . فى كل هذه الأحوال ليس له أن يشكو إلا نفسه لتناسيه مركزه وطبيعة عمله[١] .

و يترتب على منح الحصانة الشخصية للدبلوماسى الحقوق التالية :

( ا ) **حرية الاتصال** Liberté de communication :

---

(١) يجب على المبعوثين عدم التدخل فى سياسة وشئون الدولة الداخلية . ولا يجوز لهم أن يساندوا بأى طريقة أحد الأحزاب السياسية وبخاصة أثناء الانتخابات .
انظر رينو ص ٢١٣ .

بحكومة دولته و بمبعوثيها و بالقناصل والمنظمات الدولية و برعايا دولته سواء بالبريد السياسى أو بالحقائب الدبلوماسية . وللبعثة حق استخدام الرموز والشفرة و إذا كان لها جهاز اتصال لاسلكى ، وجب عليها الحصول على تصريح من الدولة[1] .

والحقيبة الدبلوماسية هى حقائب مغلقة ومختومة ولا يجوز فتحها بمعرفة السلطات المحلية . ويجب على حامل الحقيبة حمل ما يثبت صفته وشخصيته . و يتمتع كل منهما بالحصانة الدبلوماسية . ولا يجوز استعمال الحقيبة فى غير الأعمال الرسمية ، و يحدث أن تستعمل فى أغراض غير مشروعة وللسلطات فى هذه الحالة الحق فى فتحها بعد إذن وزارة الخارجية وفى حضور رئيس البعثة أو من ينوب عنه .

و يلاحظ أنه إذا كان الرسول الدبلوماسى يقود بنفسه الطائرة المخصصة لنقل الحقيبة فإنه يشبه بحامل الحقيبة الدبلوماسية و يتمتع بالتالى بالحصانة .

(ب) حرية التنقل Liberté de mouvement :

يجب على الدولة المستقبلة ضمان حرية الانتقال والسفر لأعضاء البعثات الدبلوماسية ، فيما عدا بعض الأقاليم التى تتمتع بالسرية أو التى ينظم دخولها لأسباب خاصة . والقيود التى ترد على هذا المبدأ يجب أن تكون استثنائية محضة . ولا شك فى مخالفة ما تجرى عليه بعض الدول من فرض قيود على تحركات أعضاء البعثات ، للقانون الدولى والعادات المرعية[2] .

---

(١) بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٠ . جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٥٢ .

(٢) وقد كان الأمل معقوداً على مؤتمر القمة الذى عقد فى ٣١ أكتوبر ١٩٥٨ فى أن يصل إلى اتفاق بخصوص الإشراف على التجارب النووية لما يترتب عليه من إلغاء هذه القيود . ولا شك أن تحقيق مثل هذا الاتفاق يتطلب حسن النية والإخلاص والصدق من جانب الدول وهو ما لا يتوافر حتى الآن .

**(ب) حصانة المسكن والممتلكات :**

يتمتع المسكن الشخصي للمبعوث الدبلوماسي وممتلكاته الخاصة بنفس الحصانة التي يتمتع بها مقر البعثة الدبلوماسية[١]. وتمتد هذه الحصانة حتى تشمل المقر الذي يقضي فيه أجازته ، وتغطي كافة منقولاته كالسيارة وحسابات البنوك والبضائع المخصصة لاستعماله[٢]. ويظهر الاختلاف بين الشراح عند تحديد القواعد التي تخضع لها أنواع الملكية المختلفة : كالممتلكات الشخصية ، والممتلكات المخصصة لأغراض رسمية وممتلكات أسرته وحاشيته . ولم يستقر الفقه بعد عما إذا كانت حصانة المسكن والممتلكات حصانة ذاتية أم هي إنعكاس لحصانته الشخصية .

١ — **المنقولات** : اختلفت آراء الفقهاء هنا : فذهب جروسيوس إلى عدم جواز التنفيذ أو الحجز عليها . أما ڤاتيل فيقرر لها الحصانة إلا إذا استخدمت في عمل تجاري . ويرى ساتو حصانة المنقولات الموجودة في مبنى البعثة تفريعاً على الحصانة الأصيلة التي يتمتع بها المقر[٣] حتى ولو لم يكن مالكها له الصفة الدبلوماسية . أما هيرست فيمد الحصانة إلى كل المنقولات سواء وجدت داخل مقر البعثة أم خارجه طالما كانت لازمة للعمل الدبلوماسي.

"All the property without which the task of the diplomatic agent cannot be fulfilled... archives and official correspondence in his chancelry, furniture in his house, carriages or motor-cars wherewith to get abroad and money at his bank

---

(١) المادة ٢٨/١: "La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission".

(٢) المادة ٢٨/٢ من مشروع لجنة القانون الدولي .

(٣) ذلك أن رفع الحصانة عنها قد يؤدي إلى المساس بسرية وثائق ومراسلات البعثة . انظر Satow: *A Guide to diplomatic practice*, 3rd ed., p. 385.

wherewith to defray the expenses of his establishment... and because no one but the diplomatic agent himseld could determine whether a particular article was or was not necessary to the proper fulfillment of his duties, the privilege must in practice extend to all the property which the diplomatic agent possesses in the country in which he is stationed". (١)

والفرق بين ساتو وهيرست واضح . ولا شك أن خير الأمور الوسط وعلى ذلك نقرر أن منقولات الدبلوماسى تتمتع بالحصانة طالما كانت فى حيازته الفعلية . أما المنقولات الأخرى التى خرجت من حيازته ، ويريد مد الحصانة إليها ، فإنه يجب عليه فوق إثبات حق الملكية وحقه هو شخصياً فى الحصانة الدبلوماسية ، إثبات ضرورتها وأهميتها لأعماله الرسمية(٢) .

هذا والأحكام القضائية هنا قليلة نظراً لصعوبة رفع الدائنين الدعاوى على المبعوثين الدبلوماسيين . وحتى لو تنازل المبعوث عن حصانته وقبل التداعى أمام المحاكم المدنية ، فإنه لا يمكنه تنفيذ الحكم إذ أن التنازل عن الحصانة القضائية لا يشمل التنفيذ . وذهبت المحاكم ، فى القضايا النادرة التى عرضت عليها إلى حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسى(٣) . وهذا اتجاه صحيح

---

Hurst: *International law*, Collected Papers, 1950, pp. 269-376. (١)

ويقرر قانون الملكة آن الصادر عام ١٧٠٨ :

"Utterly null and void all writes and processes whereby the goods or chattels of any ambassador or public minister may be distrained, seized or attached".

ويقضى بمعاقبة كل من يحاول تنفيذ ذلك .

(٢) يعالج أوبنهايم بطريقة مقتضبة موضوع حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسى قائلا :

"The protection of diplomatic envoys is not restricted to their own persons, but must be extended to... their furniture, carriages, papers". International law, p. 386.

(٣) فى قضية Macartney v. Garbutt قررت المحكمة أن المدعى « وهو سكرتير المفوضية الصينية » .

"He would seem to be clearly entitled to the privileges of the "corps diplomatique" and it would follow that his personal effect would be exempt from seizure".

إذا كانت هذه المنقولات فى حيازة المبعوث وكانت ضرورية لعمله الدبلوماسى . ويتغير الوضع إذا خرجت هذه المنقولات من حيازته : فمن الصعب مثلاً رفض إعطاء صاحب محل رهونات الحق فى الاحتفاظ بالمنقولات المرهونة لديه من مبعوث دبلوماسى أو إعطاء الأخير الحق فى استردادها قبل وفاء ما عليه من ديون . كما لا يمكن المطالبة مثلاً بمنقولات تركها أحد رجال السلك الدبلوماسى أمانة فى فندق قبل أن يسدد ما عليه من حسابات .

٢ — **الأوراق المالية :**

قد يمتلك الدبلوماسى فى البلد الموفد لديه سندات أو أسهم أو حسابات بالبنوك . ولم يستقر العرف الدولى على قاعدة معينة هنا رغم أن الرقابة عليها قد تعطل أو تعرقل عمله الدبلوماسى . وتختلف اللوائح المالية باختلاف الدول ، وقد يكون لبعضها أثر فى تحديد نشاط المبعوث الدبلوماسى(١) . ولقد بحثت المحكمة العليا بأورجواى مسألة تأثير اللوائح المالية فى حسابات رجال السلك الدبلوماسى ، وذلك بمناسبة حكم قضائى أوقف أحد البنوك عن القيام بمعاملاته . وكان لرجال السلك الدبلوماسى الفرنسى حسابات به ، وقضت بالإفراج عن حساباتهم(٢) . وقد جانب هذا الحكم الصواب إلى

---

= ارجع إلى مقالة ليونز Immunities other than jurisdictional of the property of Diplomatic Envoys, B.Y.B., 1953, p. 116.

(١) قد لا يؤثر تحديد سعر الفائدة على عمل الدبلوماسى إلا أن تغيير النقد قد يحد من نشاطه كثيراً .

(٢) قضية In re Ledoux ، وصدر الحكم عام ١٩٤١ وقررت المحكمة فيه :

"Every act designed to prevent free disposition of bank deposits belonging to accredited diplomatic agents is contrary to the prin-

=

حد كبير ، ذلك أنه من الصعب تصور تطبيق مبدأ الامتداد الإقليمى على حسابات المبعوثين الدبلوماسيين بالبنوك . وإعطاء المبعوث الدبلوماسى الحصانة من قوانين الدولة لا يعنى تمييزه على الدائنين العاديين . وتوقف البنك عن القيام بمدفوعاته هو لصالح كل المودعين ، ولا يمكن تبرير إلزامه بالدفع إلى الدائن الدبلوماسى بأى مبرر كاف إلا إذا أثبت الأخير أن عدم الدفع سيترتب عليه الإضرار بأعماله الرسمية فعلا[١] .

**٣ — العقارات :**

ولم يتحدد بعد مدى الحصانة التى يتمتع بها مسكن المبعوث وعائلته وحاشيته إذا كان بعيداً عن مقر البعثة . ويعالج بعض الكتاب حصانة مقر البعثة وحصانة مسكن الدبلوماسى كشىء واحد ويرتب لها نفس الحصانات . والرأى الغالب فى الفقه[٢] يذهب إلى تقرير الحصانة لمسكن الدبلوماسى إذا وجد داخل

=

ciples upon which are based privileges universally recognized for such agents and expressed in the principle of inviolability... [the principle effect of the moratorum was to immobilize credits at the bank. If this effect was] extended to deposits belonging to diplomatic agents... it would violate the principle of exterritoriality sanctioned by universal doctrine, accepted by our country by means of ratification of the Habana Convention, and would disregard the standards of reciprocity in international matters". Jurisprudencia Abade-Santos, vol. 61 (1942), Fasc. 149-51, No. 12, 592, pp. 7-16. Annual Digest and Reports of Public International law cases, 1943-45, Case No. 75.

(١) انظر : Hackworth: *Digest of international law*, vol. IV, 1942, p. 566.

(٢) والفقه التقليدى لم يعالج هذه النقطة بوضوح ، وذهب فاتيل إلى تقرير الحصانة للممتلكات الموجودة فى الحيازة الفعلية للمبعوث ويعطى المسكن الخاص للمبعوث إذا كان ملكه ، الحصانة القضائية . ويقرر فيلمور الحصانة لمسكن المبعوث الخاص فقط :

"The house, or as it is usually called, the hotel of the ambassador, is by universal consent inviolable and inaccessible to the ordinary officers of Justice or revenue".

المرجع السابق ، ص ٢٤ .

ويرى ساتو "No officer of state and in particular no police

=

مبنى البعثة أو كان فى نفس الحى مع استخدامه للأغراض الرسمية . ولا تتمتع ممتلكاته العقارية الأخرى ، كالمنزل الريفى أو كوخ الصيد طبقاً لهذا الرأى بالحصانة . ويلاحظ أن القول بأن دخول السلطات لهذه الأماكن عمل من أعمال العنف يمنعه من القيام بواجباته ، فيه كثير من المغالطة . قد يتسبب هذا الفعل فى إحداث بعض الضيق للمبعوث إلا أنه لا يتعارض مع مبدأ الحرية اللازمة للمبعوث ne impediatur legatis . وتقرير الحصانة لمثل هذه الأماكن هو من قبيل المجاملة الدولية ولا يستند إلى قاعدة قانونية دولية بالمعنى الصحيح .

وقد تضاربت أحكام المحاكم فيما يتعلق بحصانة المبانى الدبلوماسية ، غير مقر البعثة وذهب بعضها[1] إلى رفض الأخذ بحصانة المسكن أو العقارات التى يحوزها المبعوث بصفته الشخصية : وقرر البعض الآخر حصانتها إذا ثبت استخدامها فى الأعمال الرسمية[2] .

---

=

officer, tax collector, or officer of a court of law, can enter the residence of the diplomatic agent, nor without consent discharge any function therein".

ويشير ساتو إلى قضية خادم الأميرال Apodaca المبعوث الأسبانى فى لندن عام ١٨٠٨ ، التى سبق لنا الإشارة إليها . فقد تم القبض عليه داخل مقر المبعوث . واحتج الأخير ودفع بحصانته الدبلوماسية التى تمنع من دخول منزله قبل إخطاره واستئذانه . وبناء على ذلك أفرج عن الخادم وقدمت السلطات الاعتذار اللازم . ويؤكد حصانة مساكن موظفى البعثة حتى ولو بعدت عن مقرها . ويبنى ساتو على ذلك ضرورة قيام المبعوثين بتسليم مرتكبى الجرائم إلى السلطات المحلية . انظر ص ٣٨٢ . ويأخذ جينيه بنفس الرأى خاصة وأن المسكن غالباً ما يكون ملكا للدولة الموفدة . المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

(١) Enforcement of international awards (Czechoslovakia) Case: Annual Digest, 1917-8, Case No. III.

(٢) المحكمة العليا الكندية فى قضية Rockcliffe Park Case انظر : Annual Digest, 1941-2, Case No. 106.

=

**(ب) الحصانة القضائية :**

وتترتب على الصفة التمثيلية التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي ومعناها إعفاؤه من الخضوع لقضاء الدولة المقيم على أراضيها . وهي إحدى نتائج حرية التصرف التي يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسي ، تأكيداً لمبدأ سيادة الدول المستقلة . ويرى البعض ضرورتها للممثل أثناء أدائه لأعمال وظيفته حتى لا تتخذ الدول القضاء كوسيلة لمراقبة تصرفات مبعوثي الدول ذات السيادة . وتشمل الحصانة القضائية القضاء الجنائي والمدني والإداري وتغطي كل أعمال المبعوثين سواء منها الشخصية أو الرسمية . وبالرغم من أن المبعوث يظل خاضعاً لدرجة كبيرة لقانون الدولة المستقبلة[1] إلا أنها تؤدي فعلا إلى حمايته من هذه القوانين .

---

= ومحكمة السين ، في قضية Petrococchino v. Swedish State.
Clunet: *Journal de droit international privé et de jurisprudence comparée*, 59 (1932), p. 945; Annual Digest, 1929-30, Case No. 198.

وفي عام ١٩٢٥ رفض الملحق العسكري الإيطالي في وارسو ترك شقة مفروشة عند انتهاء مدة العقد . وعند اتخاذ الإجراءات لاسترداد الحيازة قررت المحكمة العليا البولندية ولاية المحاكم المحلية بنظر قضايا العقارات المملوكة لمبعوث دبلوماسي إلا إذا ثبت استخدامها في الأغراض الرسمية . انظر :
Annual Digest, 1925-26, Case No. 246.

ويشير هيرست إلى حكمين فرنسيين للتدليل على عدم التفرقة بين العقار المملوك أو الذي يشغله مبعوث أجنبي لحسابه الخاص وبين العقار الذي يشغله باسم حكومته .
Foy. v. Jarlsberg: Clunet, 44 (1917), p. 588. De Bruc v. Bernard: 11 (1884), p. 56.

ولا يمكن قبول وجهة النظر هذه ، فالحصانة كقاعدة عامة تقرر للمباني الدبلوماسية وليس للمباني التي يشغلها الدبلوماسيون . وأصلها مبدأ ne impediatur legatis فإذا تملك الدبلوماسي بصفته الشخصية ولمنفعته الخاصة ، عقارات فإن حرمانها من الحصانة لن يصل إلى حد تعطيل الدبلوماسي عن القيام بأعماله .

(١) انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ . وقد بررها الفقه القديم بنظرية عدم التواجد الإقليمي ويبررها الفقه الحديث بمبدأ ضرورات الوظيفة . حكم محكمة روان في ١٢ يوليو ١٩٣٣ في قضية Salm v. Frazier
=

١ — القضاء الجنائى :

لا يخضع رجال التمثيل الدبلوماسى عادة لولاية المحاكم الجنائية . وتكتفى الدولة المستقبلة بلفت نظر دولة المبعوث المخطىء طالبة سحبه ومحاكمته . وللمجنى عليهم التقدم بالشكاوى لوزارة خارجية الدولة المستقبلة حتى تتخذ الإجراءات الدبلوماسية اللازمة . وقد تطالب الأخيرة برفع الحصانة عنهم حتى تتمكن من تحقيق العدالة [(١)] .

وإذا خالف المبعوث عن قصد القوانين الجنائية للدولة ، فإنه يخرج بالتالى عن حدود وظيفته وتحق مساءلته [(٢)] . إلا أنه إذا لم يتنازل عن الحصانة أو لم ترفعها عنه دولته ، فإن الدولة المستقبلة تشل يدها عن اتخــاذ أى إجراءات ضده [(٣)] .

=

"Le principe de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques est fondé sur l'intérêt des Etats, en maintenant les relations diplomatiques avec chacun, de garantir le respect et l'indépendance de leurs représentants".

ارجع إلى كافارى ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

وقد قرر القاضى مور فى الجزء الرابع من كتابه ص ٦٣٠ أنه « كثيراً ما يطلق على إعفاء الممثلين الدبلوماسيين من القضاء المحلى لفظ عدم التواجد الإقليمى . واللفظ بهذا المعنى خطأ وافتراض . فلو قامت حكومة البلدة التى أرسلت المبعوث برفع الحصانة عنه ، فإن محاكم الدولة المستقبلة يمكنها مباشرة اختصاصها القضائى وتنفيذ الحكم سواء أكان جنائياً أم مدنياً . فالإعفاء فى الحقيقة ما هو إلا مجرد إعفاء من إجراءات التقاضى طالما احتفظ المبعوث بوصفه الدبلوماسى » .

(١) إذا كان رئيس البعثة هو الجانى فإن حكومة الدولة المستقبلة تتصل بحكومته رأساً . أما إذا كان أحد أعضــاء البعثة فإنها تتصل برئيسها طالبة رفع الحصانة عنه أو استدعائه أو سحبه .

(٢) وإلا كان معنى ذلك أنه لم يرتكب أى مخالفة .

(٣) أما إذا صدقت دولتــه على عمله غير المشروع فإن الموقف يتغير وتتحمل هى بالمسئولية . انظر :

Macleod Case, 1841, Moore, Digest of Int. Law, p. 261.

٢— القضاء المدنى :

و يذهب الرأى الراجح فى الفقه إلى تقييد الإعفاء من القضاء المدنى[١]. وذلك بالاستثناءات التالية :

(١) الدعاوى العقارية : عن الأملاك العقارية التى يحوزها المبعوث بصفته الشخصية فى الدولة الموفد لديها[٢] . فالعقارات تخضع عادة للولاية القضائية الإقليمية وتعبر عن هذا المبدأ بصراحة المادة ٣ من القانون المدنى الفرنسى التى تقضى باخضاع العقارات للقانون المحلى حتى ولو امتلكها الأجانب .

"Les immeubles même ceux possédés par des étrangers sont régis par la loi française".

ومن السهل تبرير هذا الاستثناء ، ذلك أن وصف المالك يتعارض مع وصف المبعوث . كما أن الدعاوى العقارية لا تمس بالصفة التمثيلية التى يتمتع بها ولا تتعارض مع الحرية اللازمة له فى عمله . و بديهى أن الأملاك الدبلوماسية لا تخضع لهذا الاستثناء .

---

(١) وجدت أحكام قضائية عدة سمحت بتحديد مدى هـذا الإعفاء . وفى انجلترا ، ومنذ صدور قانون الملكة آن عام ١٧٠٨ يعفى المبعوث من الولاية المدنيـة القضائية . ويذهب الفقه الانجليزى إلى أن هذا القانون كاشف لقاعدة دولية سابقة .

وتجرى المحاكم الانجليزية على رفض الدعاوى التى ترفع على المبعوثين الدبلوماسيين . وفى قضـية The Magdelena Steam Navigation Company v. Martin رفض لورد كامبل الدعوى استناداً إلى أقوال جروسيوس وإلى نظرية عدم التواجد الإقليمى وإلى مبدأ ضرورة توفير الحرية اللازمة للدبلوماسى . وأضافت المحـكمة قائلة أن حصانة الممثل تعوق عملا القبض عليه .

وترفض المحاكم الإيطالية إعفاءهم من القضاء المدنى عن العمليـات الخارجة عن نطاق وظائفهم الرسمية . انظر بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٣ ، وبراديبه ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

(٢) ويأخذ مشروع لجنة القانون الدولى بذلك فى الفقرة الأولى من المادة ٢٩ .

(ب) دعاوى التركات والميراث سواء أكان المبعوث مديراً أو منفذاً أو وارثاً أو موصى له . وذلك لتسهيل سرعة الفصل فيها .

(جـ) الدعاوى الخاصة بأوجه النشاط التجارى أو المهنى التى يمارسها المبعوث وهذا الفرض نادراً ما يحدث للمبعوث الدبلوماسى ولو أنه كثيراً ما يحدث للقناصل . و يفترض الفقه هنا تنازله عن الحصانة بقيامه بأوجه النشاط الخاص [١] .

هذا و بالرغم من أن الحصانة الشخصية تغطى أعمال المبعوث حتى تركه لإقليم الدولة [٢] ، إلا أن حصانة الأعمال الرسمية هى حصانة دائمة ، تندمج فى حصانة الدولة وتترتب على الطبيعة الذاتية للفعل العام ، مهما كان مرتكبه سواء أكان دبلوماسياً أم لا وذلك استثناء من الاختصاص الذى كانت تتمتع به المحاكم الوطنية أصلا [٣] .

---

(١) المادة ٢/٢٩ من مشروع لجنة القانون الدولى . وقد اقترح مشروع هارفارد فى المادة ٢٤ وقف الحصانة القضائية فى هذه الأحوال .

(٢) وتجرى المحاكم على منحه الحصانة فى الفترة اللازمة لتركه إقليم الدولة بعد انتهاء عمله .

**Un temps raisonnable après la cessation des fonctions**

كافارى ص ٢٢ . ولنا عودة فى هذا الموضوع .

(٣) حكم محكمة باريس ٩ أبريل ١٩٢٥ ، قضية **La Perdix et Peuquet Co. Kouboubooff**

الذى ذهبت فيه إلى أن الحصانة القضائية

**"Est érigé dans l'intérêt des gouvernements et non dans celui des diplomates".**

وهى قضية اتهم فيها سكرتير السفارة الأمريكية ووقع الحادث فى ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ورفعت الدعوى فى ١٠ ديسمبر ١٩٢٣ وانتهت أعماله فى ٢٠ نوفمبر ١٩٢٣ . وقد اعتبرت المحكمة مدة العشرين يوماً كافية لإصدار الحكم . وذهبت محكمة لاهاى فى ١٥ أبريل ١٩٢٩ إلى إعطاء الدبلوماسى الفترة اللازمة لتصفية أعماله . ولا تعترف محكمة جنيف بهذه الفترة .

**J.D.I.P., 1927, p. 1179.**

ويميل الفقه إلى إعطاء الممثل الديبلوماسى الحق فى التنازل عن الإعفاء القضائى وهو اتجاه يتفق مع الفكرة الحديثة عن الحصانات الديبلوماسية . فالممثل له السلطة التقديرية فى تحديد ما هو لازم له لقيامه بأعماله . وتأخذ بذلك غالبية المحاكم[١] .

وهل يتمتع الديبلوماسى بالحصانة القضائية فى الدول التى يمر بها ؟ يقر القضاء ذلك بالنسبة للبلاد التى يمر بها أثناء ذهابه أو رجوعه من مقر عمله[٢] .

ويلاحظ أن الحصانة القضائية لا تعنى عدم العقاب الكلى أو عدم جواز رفع الدعوى . إذ تختص محاكم دولة المبعوث بالنظر فى أمر محاكمته . هذا بجانب الجزاء الديبلوماسى الذى قد توقعه عليه حكومة دولته .

والرأى الجارى عليه العمل فى الجمهورية العربية المتحدة ، هو اختصاص المحاكم بنظر القضايا التى ترفع على ممثل دولة أجنبية إذا تعلقت الدعوى بأملاكه الخاصة أو بنشاطه التجارى أو المدنى . ويؤيد هذا الرأى مرسوم صدر فى

---

(١) تجرى المحاكم الفرنسية على ذلك منذ عام ١٨٩١ بالرغم من اعتبارها الحصانة القضائية جزءاً من النظام العام . وفى انجلترا للمبعوث التنازل سواء أكان مدعياً أم مدعى عليه . انظر A.J., 1931, 252. . وغالبية الدعاوى كانت عن حوادث سيارات ومخالفات المرور . وفى هذه الأحوال لا يجوز التنفيذ على ما هو لازم للعمل الديبلوماسى .

(٢) حكم المحكمة العليا الأمريكية Wilson v. Blanco, 1889.

رفعت فيها الدعوى على المبعوث الفنزويلى لدى الحكومة الفرنسية وهو فى طريقه إلى مقر عمله ، أمام محاكم ولاية نيويورك وصدر الحكم عليه . قررت المحكمة العليا بطلان الإجراءات وتطبيق الإعفاء حتى فى البلاد التى يمر بها للوصول إلى مقر عمله ، وذلك لتمثيله رئيس دولته . انظر : Cobbet, Cases, 6e ed., t. I, p. 342.

وفى هذا المعنى ، محكمة بروكسل الاستئنافية ، فى ٢٦ فبراير ١٨٩٣ . انظر : Clunet, 1893, pp. 942-43.

ومحكمة النقض الرومانية فى ٣ مارس ١٩٢٨ انظر : R.D.I. Privé, XXV, p. 51.

انظر أيضاً A.J. 1929, p. 858; A.J. 1931, p. 252.

أول مارس سنة ١٩٠١ يقضى بأن الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الذين يستغلون عقارات فى مصر يخضعون لاختصاص المحاكم المصرية المختلفة فى الدعاوى التى لا تتصل بصفتهم الرسمية(١) .

٤ — الإعفاءات المالية Exemption fiscale :

تجرى الدول على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب الشخصية المباشرة ، كضريبة رأس المال والدخل ، لما تفترضه هذه الضرائب من وجود علاقة تبعية بين دافع الضريبة والدولة . كما يعفى المبعوث من بعض الضرائب غير المباشرة من باب المجاملة الدولية و بشرط المعاملة بالمثل مثل الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة لما هو لازم لعمل البعثة أو للاستعمال الشخصى لأعضائها . إلا أنهم لا يعفون من دفع الرسوم التى تفرض مقابل خدمات فعلية كالإنارة والكهرباء(٢) .

و يأخذ بنفس الرأى مشروع لجنة القانون الدولى الذى يقضى فى المادة ٣٢ بإعفاء المبعوث الدبلوماسى من كافة الضرائب والرسوم شخصية كانت أم عينية ، قومية كانت أو محلية و بلدية وذلك باستثناء الضرائب والرسوم التالية :

---

(١) أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة ، بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٤٩ برأى مخالف وقضى بأن الأمر فى تحديد اختصاص المحاكم بالنسبة لهذا النوع من المنازعات أصبح مرجعه القانون الدولى العام والعرف الدولى . وقد تأثر مجلس الدولة فى هذه الفتوى بما تجرى عليه بعض الدول من منح الممثلين الدبلوماسيين الحصانة المطلقة . وهذا يخالف ما جرى عليه التشريع وما استقر عليه القضاء فى مصر فى عهد المحاكم المختلطه وبعدها ، من قصر الحصانة على ما يتم من أعمال فى داخل حدود الوظيفة الرسمية للممثل الدبلوماسى . انظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ — ١٣٣ .

(٢) انظر بريجز ، المرجع السابق ص ٣٨٣ ، وكافارى المرجع السابق ص ٢٤ . وتقوم الدول بعقد بعض المعاهدات التى تحدد الضرائب التى يعفى المبعوثون منها ، وأهمها الضرائب الاستثنائية أو التى تصدر أثناء الحرب لمجابهة ظروف وأوضاع خاصة .

١ — الضرائب غير المباشرة المندمجة فى أثمان السلع والخدمات .

٢ — الضرائب والرسوم على ما يمتلكه المبعوث الدبلوماسى من عقارات بصفته الشخصية[(١)] . أما العقارات المخصصة لأعمال البعثة الرسمية فتعفى من الضرائب[(٢)] .

٣ — ضرائب التركات التى تفرضها الدولة المستقبلة .

٤ — الضرائب والرسوم على الدخل الذى يكون مصدره فى الدولة المستقبلة .

٥ — الرسوم التى تكون مقابل خدمات فعلية [(٣)] .

---

(١) ويجرى العمل على إعفائها إلا إذا كانت فى حيازة المبعوث لحساب حكومته .

(٢) ولا توجد أى قاعدة دولية تعفى مسكن المبعوث أو ممتلكاته العقارية من الضرائب التى تخضع عادة للوائح دولة الإقليم المحلية . وتمتنع بعض الحكومات عن جنيها من باب المجاملة وبشرط المعاملة بالمثل . وتنص عليها فى تشريعاتها الداخلية أو فى بعض المعاهدات الاتفاقية . فنجد مثلا أن المادة ١٥ معاهدة لاتران بين إيطاليا والفاتيكان والتى وقعت عام ١٩٢٩ تنص على تمتع بعض العقارات الداخلة فى الإقليم الإيطالى بالحصانة التى يتمتع بها المقر الرسمى للبعثات الدبلوماسية وعلى إعفائها من الضرائب .
"...shall be exempt from all taxes whether ordinary or extraordinary, whether levied by the State or by any other entity whatsoever".
وفى انجلترا ، تتمتع الممتلكات التى يشغلها المبعوث الدبلوماسى من الإعفاء الضرائبى إلا إذا تملكها شخص آخر لا يتمتع بالحصانة .
The Income Tax Act, 1952, Section III.
الذى يلقى بعبء الضريبة على عاتق المالك أو المنتفع بإيجار مسكن المبعوث الدبلوماسى .

(٣) مثل رسوم الكهرباء — إصلاح الطرق — استهلاك المياه — الحراسة التى تفرض على العقارات .

ويلاحظ أنها جزء من الضرائب التى تفرضها الحكومات وبالتالى جزء من الدخل الوطنى . والفرق هنا هو أنه بينما نجد أن الاتفاق مستقر بين الشراح على عدم إعفاء المبانى الدبلوماسية من الضرائب ، يختلف الرأى بالنسبة للضرائب التى تكون مقابل خدمات فعلية . فيذهب هويتون إلى فرضها عليها إلا إذا وجد نص عكسى ( المرجع السابق ، جزء أول ، ص ٦٥٢ ) . ويرى هفتر عدم جواز الإعفاء إلا إذا كان من باب المجاملة . ويذهب جينيه =

٦ — الرسوم القضائية « التسجيل — الرهن — الدمغة الخ » .

كانت تنص المادة ٣٤ من المشروع على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الرسوم الجمركية بالنسبة للأصناف المستعملة فى أغراض البعثة و بالنسبة للأصناف التى يستعملونها استعمالا شخصياً بما فى ذلك الأثاث . وتعفى أمتعتهم من التفتيش ، إلا إذا كانت هناك شبهات قوية فى أن الأمتعة الشخصية تحتوى على أشياء لا يتناولها الإعفاء أو يمنع القانون الداخلى استيرادها . وفى مثل هذه الأحوال لا يجب إجراء التفتيش إلا فى حضور المبعوث الدبلوماسى أو من ينوب عنه[1] .

و ينظم القانون رقم ١٩١ لسنة ١٩٥٣ الإعفاءات الجمركية الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسى والقنصلى فى الإقليم المصرى . و يقضى بالإعفاء من المراجعة ورسوم الصادر والوارد والرسم القيمى والإضافى ورسوم الاستهلاك ورسم الإنتاج على البنزين وعوائد الرصيف والرسوم البلدية .

---

= إلى ضرورة دفعها . انظر براديه فوديريه المرجع السابق ص ١٤١٤ .

ويتجه البعض الآخر إلى إعفائها منها ، ترتيباً على تمتع المبانى بالحصانة. فيقول Westlake

"It has been held in England that payment of local rates cannot be enforced by suit or distress against a member of a mission". International law, 1910, Part I, p. 278.

ويقول أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ :

"As regards rates, it is necessary to draw a distinction. Payment of rates from which an envoy himself derives benefit, such as sewerage, lighting, water, night watch and the like, can be required by the envoy, although often this is not done. Other rates such as poor rates and the like, he cannot be requested to pay".

وذهبت المحكمة العليا الكندية فى قضية

Rochcliffe Park Case, Annual Digest, 1941-2, Case No. 106, p. 342.

إلى عدم جواز فرض هذه الرسوم على المبانى الدبلوماسية . وعادة تدفعها وزارات الخارجية ، ثم تحصلها من البعثات المختلفة .

(١) وتجرى بعض الدول ومنها سويسرا على إعطاء رؤساء البعثات وأعضائها الحق فى استيراد سيارة ركوب خاصة كل ثلاث سنوات ، ولا يجوز لهم بيعها قبل مضى ثلاث سنوات ، بشرط المعاملة بالمثل .

( ا ) الأمتعة الشخصية وكل ما يرد للاستعمال الشخصي لرجال السلك الدبلوماسي والقنصلي المقيدين بالجداول التي تنشرها وزارة الخارجية وكذلك أزواجهم وأولادهم القصر . ولا تمنح هذه الإعفاءات إلا بشرط المعاملة بالمثل وفي حدود تلك المعاملة . و يشترط أن تكون بوليصة الشحن محررة باسم من له الحق فيها أما إذا حررت باسم آخر أو لأمر حاملها فلا يجوز الإعفاء إلا بإذن وزير المالية والاقتصاد .

(ب) ما تستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات من أثاث وأشياء بقصد الاستعمال الرسمي فيما عدا المواد الغذائية والمشروبات الروحية والأدخنة .

٥ — بعض الحصانات الأخرى :

يعفى المبعوث الدبلوماسي من كل الأعباء الشخصية التي قد تفرضها الدولة على الأشخاص المقيمين على أراضيها[1] . كما يعفى هو وأفراد عائلته من تطبيق تشريعات الجنسية التي قد تفرضها الدولة المستقبلة[2] . ولهم أن يباشروا شعائرهم الدينية في مقر البعثة الدبلوماسية .

**الخلاصة :**

يشمل الإعفاء من الاختصاص الإقليمي كل الأشياء الضرورية للعمل الدبلوماسي، وذلك طبقاً لما استقر عليه العرف الدولي . ولا تمتد الحصانة إلى ما هو أزيد من الضروري لقيام المبعوث بعمله إلا من باب المجاملة الدولية و بشرط المعاملة بالمثل . وتلجأ المحاكم، عند الشك، إلى القاعدة الأصلية ne impediatur legatis لمعرفة ما إذا كان الشيء لازماً أم لا للعمل الدبلوماسي . والحصانات

(١) المادة ٣٣ من مشروع لجنة القانون الدولي .
"L'agent diplomatique est exempt de toute prestation personnelle".
(٢) المادة ٣٥ من نفس المشروع .

الديبلوماسية تقررت أساساً لضمان حسن سير وتنفيذ العمل الديبلوماسى ، ولذلك إذا ثبت للمحكمة ضرورة الشىء محل النزاع للوظيفة الرسمية ، قضت بعدم الاختصاص . و ينطبق هذا على المنقولات وعلى الملكية النقدية . أما حصانة العقارات التى يشغلها المبعوث فى قيامه بأعباء وظيفته فأساسها الحصانة الشخصية التى يتمتع بها المبعوث . و إذا كان العقار ملكا خاصاً للمبعوث ، يقع عليه عبء إثبات ضرورة تمتعه بالحصانة وأن العكس يؤدى إلى منعه من القيام بأعباء الوظيفة كما يجب .

وحصانة المقر الرسمى للبعثة سواء استقر به المبعوث أم لا ، هى حصانة مطلقة وتمتد حتى تغطى كل الأشياء اللازمة للعمل الديبلوماسى . إلا أنها لا تجعل من مقر البعثة أرضاً أجنبية و إنما تخضع للضابط العام الذى سبق لنا الكلام عنه . ويترتب على ذلك ضرورة التزام اللوائح الداخلية فى العقود والمبادلات والمخالفات التى تتم به . أما الإعفاء من الضرائب فالرأى الغالب فى الفقه يتجه إلى ضرورة فرضها . ولا يؤثر فى هذا الرأى استحالة تحصيلها . أما رسوم الخدمات العامة فالعرف يجرى على تحصيلها نظراً لانتفاء ما يدعو إلى إعفاء المبعوثين منها ولا ينتقص من ذلك صعوبة المطالبة بها أمام المحاكم .

رابعاً — انتهاء الحصانات الديبلوماسية :

( ١ ) ما هو الوضع القانونى للمبعوث الديبلوماسى فى إقليم الدولة المستقبلة بعد انتهاء وظيفته ؟

يقرر مشروع لجنة القانون الدولى[١] انتهاء تمتع المبعوث الديبلوماسى

---

(١) المادة ٣٨ من المشروع .

بالحصانات الدبلوماسية بانتهاء عمله الدبلوماسى ، مع مد الحصانات الفترة المعقولة اللازمة له لترتيب حاجياته . وذلك حتى فى حالة حدوث نزاع مسلح بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة .

ويحكم هذا الموضوع الضوابط التالية :

١ — تغطى الحصانة القضائية أعمال المبعوث الرسمية والشخصية .

٢ — تتقرر الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية عادة لتسهيل أداء العمل الدبلوماسى إلا أنها لا تتضمن الخروج على أحكام قوانين الدولة المستقبلة . ونظراً لأن الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية ترتبط بشخص المبعوث الدبلوماسى ، و بما أنه لايعفى من المسئولية القانونية عن هذه الأعمال، فإن الحصانة تنتهى بانتهاء الصفة الرسمية مع إعطائه الوقت الكافى لمغادرة الإقليم .

٣ — والحصانة القضائية عن الأعمال الرسمية تترتب للدولة التى يمثلها المبعوث وهى حصانة من الاختصاص القضائى المحلى و إعفاء من القوانين المحلية فى نفس الوقت . ويترتب على ذلك تمتع الأعمال الرسمية بالحصانة بصرف النظر عن انتهاء الوظيفة أو الصفة الدبلوماسية .

وذلك على التفصيل التالى :

ا — الأعضاء الرسميين للبعثة :

يحتفظ المبعوث الدبلوماسى بالحصانة القضائية طوال الفترة اللازمة له لترتيب حاجياته ورجوعه للدولة الموفدة[1] . وذلك حتى ولو كان السبب فى انتهاء

---

(١) قضية Magdelena Steam Navigation Company v. Martin . =

عمله هو طرده من الدولة المستقبلة لمساهمته فى نشاط يهدد أمنها وسلامتها . وقد تقوم الدولة المستقبلة بوضعه تحت المراقبة إلا أنه يظل محتفظاً بالحصانة .

وللديبلوماسى الحق فى التنازل عن الحصانة وقبول التداعى أمام القضاء المحلى خلال هذه الفترة .

ولم يستقر العرف بعد على تحديد الوقت اللازم للمبعوث لترتيب إجراءات سفره . وعادة يتم ذلك بعد تبادل الرأى مع الرسميين المختصين (١) .

وللدولة المستقبلة تقدير ما يلزم من وقت ، وعادة يقدم المبعوث الديبلوماسى المبررات الكافية حتى تمد فترة إقامته .

وتختص المحاكم بنظر المنازعات السابقة واللاحقة على انتهاء عمل المبعوث (٢) ، بعد انتهاء الوقت المحدد . وتسقط الحصانات عن الديبلوماسى

---

= التى قضى القضاء الانجليزى فيها بعدم جواز التنفيذ على أحد رجال السلك الديبلوماسى إذا ترك الدولة فى خلال فترة معقولة من انتهاء عمله . والقضاء والعرف مستقر على ذلك .
"Immunity inherent in the persons of diplomatic agents extends for a reasonable time after the cessation of diplomatic functions in order that they may complete their arrangements to leave the country".

انظر مقاله Jones: *Termination of Diplomatic Immunity*, B.Y.B., 1948, p. 265.

انظر أيضاً رينو ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٣ .

(١) سمحت البرازيل بتأجيل سفر السفيرين الألمانى والإيطالى بناء على طلبهما ، بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بينها وبين دول المحور وقبل دخولها الحرب العالمية الثانية . انظر The New York Times, 8 May 1942, p. 8, col. 3.

(٢) قضت المحاكم الانجليزية فى قضية Marshall v. Critico أن الديبلوماسى :
"Once he is divested of his privileged character a diplomat is subject to local jurisdiction on the same basis as any other alien".

ورفضت المحاكم الهولندية عام ١٩٣٠ الدفع بالحصانة الذى قدمه مبعوث برتغالى فى =

الذى يختار الإقامة الدائمة فى الدولة التى كان موفداً لديها [1]. إلا أن الحصانة السابقة تغطى الأعمال الرسميـــة التى سبق له القيام بها . ويعفى الدبلوماسى السابق من المسئولية ، إذا أثبت أن العمل قد تم بصفته الرسمية داخـل نطاق وظائفه ، أو تنفيـــذاً لأوامر حكومته . وكذلك يعفى من المسئولية عن الأعمال التى تقوم حكومة دولته بالتصديق عليها .

ويتجه القضاء فى بعض البلاد إلى منح الحصانة الدائمة للأعمال المتصـلة بالوظيفة الرسمية مع التوسع فى مدلول هذه الأعمال [2] .

═ دعوى رفعت بعد مضى سنتين من انتهاء بعثته على أساس أن :

"Immunity from civil jurisdiction in the state of his diplomatic mission ends for the diplomatic representative of a foreign power with the end of his mission, except for the time necessary to settle his affairs".

انظر مقالة جونز السابق الإشارة إليها ، ص ٢٧٠ .

(١) ولدائنيه فى هذه الحالة رفع الدعاوى عليه لانتفاء صفته الرسمية . ذلك أن القواعد الدولية لا تقرر أى امتيـاز للمبعوث الذى يختار الإقامة فى الدولة الموفد لديها سابقاً ، بعد انتهاء عمله الرسمى . ويسأل فى هذه الحالة أيضاً عن المخالفات الجنائية .

(٢) قررت محكمة استئناف روان عام ١٩٣٣ فى قضية Salm v. Frazier أن انتهاء الحصانة لا يكون إلا عن الأعمال اللاحقة على انتهاء الوظيفة الدبلوماسية . فالدبلوماسى السابق فى رأيها ، لا تجوز محاسبته عن أعمال عاصرت وظيفته ونتجت عنهـا وإلا كان معنى ذلك عدم تطبيق مبدأ الحصانة .

"...to render illusory the very principle of immunity".

انظر Noel Henry: Clunet, 54, 1927, p. 1184.

واظر أيضاً Annual Digest, 1933-4, Case No. 161.

إلا أن المحاكم الفرنسية قضت باختصاصها بنظر القضايا التى وضحت فيها طبيعة العمل . ففى قضـية Laperdix et Peuquer v. Kousouboff et Belin قررت محكمة استئناف باريس اختصاصها بنظر قضية رفعت ضد السكرتير السابق للسفارة الأمريكية بباريس ، عن الإصـابات التى أصابت المدعين والتى أحدثها المدعى عليـه بسيارته فى ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ، أى قبل انتهاء عمله بشهر . وذهبت المحكمة إلى عدم امتداد الحصانة بعد انتهاء عمل المبعوث وإلا كان معنى ذلك تمتعه بعدم مسئولية مطلقة . ═

هذا ولا يتمتع المبعوث الديبلوماسى بالحصانات الديبلوماسية إذا رجع بصفة غير رسمية للدولة الموفد لديها سابقاً ، حتى ولو كان يعمل فى السلك الديبلوماسى للدولة الموفدة[1] .

ب — الأعضاء غير الرسميين للبعثة :

و يتجه العرف الأنجلوسا كسون إلى إعطاء الحصانة إلى صغار موظفى البعثة خلال الفترة اللازمة لتركهم إقليم الدولة وذلك نظراً لمساهمتهم واشتراكهم فى تنفيذ سياسة دولهم المعنية .

أما الخادم الشخصى فإنه لا يتمتع عادة بالحصانة إلا أثناء قيامه بوظيفته . فإذا فصل منها خضع لاختصاص المحاكم المحلية[2] .

= وقد بذلت محاولات عدة ترمى كلها إلى رفض مد الحصانة إلى الأعمال غير الرسمية . انظر المادة ١٦ من مشروع الحصانات الديبلوماسية الذى قام به معهد القانون الدولى ، نيويورك ، عام ١٩١٩ ، والمواد ٢٠ ، ٢٢ من اتفاقية هافانا عن المبعوثين الديبلوماسيين بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٢٩ التى قررها المؤتمر السادس لاجتماع الدول الأمريكية . وانظر أيضاً التقرير الذى قدمه الوفد الأمريكى لهذا المؤتمر سنة ١٩٢٨ ص ٢٠٧ .

(١) وثائق وزارة الخارجية البريطانية ٨٣/٢٢٣٢ ، فى ٤ يناير ١٨٤٠ .
وفى عام ١٨٧٣ رجع القائم بالأعمال البرازيلى السابق إلى لندن بعد أن تركها رسمياً . وعندما طولب بدفع الضرائب التى تراكمت على مقر سكنه « وهو أيضاً مقر البعثة » خلال إقامته بهما ، دفع بسبق إخطاره بإعفائه منها عند استلامه لعمله الرسمى . وأوقفت وزارة الخارجية الإجراءات التى اتخذت لمطالبته عن الضرائب التى استحقت خلال فترة توليه عمله الرسمى .

(٢) عام ١٨٩٩ اعتدى خادم فرنسى يعمل فى خدمة السفير الأسبانى فى برلين على أحد زملائه . ورفضت المحكمة فى البدء قبول الدعوى . إلا أنها قبلت نظر الموضوع حين ترك الخدمة .

انظر Clunet, 20 (1902), p. 46.

وقد علق هيرست على هذا الحكم قائلا أن المبعوث الديبلوماسى يمكنه تسهيل العمل عن سلطات الدولة الموفد لديها بوضعه الخادم تحت تصرفها وطرده من الخدمة . ونادراً =

**(٢) انتهاء الحصانات بوفاة المبعوث :**

تتمتع أرملة المبعوث المتوفى وأطفاله بالحصانة إلى أن تترك إقليم الدولة المستقبلة . ويجب إظهار الاحترام اللازم لها ولأولادها ، وتلتزم الدولة المستقبلة بتسهيل إجراءات إعادتهم إلى بلدهم الأصلى .

**(٣) المرور فى دولة ثالثة :**

يتمتع الممثل الديبلوماسى وهو فى طريقه إلى أو عند العودة من مقر عمله بالحصانات الديبلوماسية فى الدولة التى يمر بها بشرط أن تعترف الأخيرة بدولة المبعوث . ويجب عليها فى هذه الحالة منحه كل التسهيلات الممكنة له ولمراسلاته[1] .

---

= ما يرفض المبعوث ذلك إلا لمبررات قوية Rec. des Cours, 1926, 11, p. 212

وتذهب المحاكم الأمريكية إلى قصر المد على الخدم الذين لا يتمتعون بالجنسية الأمريكية . قضية :

District of Columbia v. Paris, Annual Digest, 1941-2, Case No. 110.

وذهبت المحاكم الانجليزية إلى أن رفع حكومة الولايات المتحدة الحصانة عن موظف بالسفارة الأمريكية بعد طرده من الوظيفة يسقط الحصانات . ويخضع الموظف بالتالى لإجراءات التقاضى العادية . قضية Rex v. Kent ، انظر مقالة جونز ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

(١) قررت محاكم الولايات المتحدة عام ١٩٤٨ أنه لا يجوز اتخاذ أى إجراءات ضد المبعوث الفرنسى لدى بوليفيا أثناء مروره بالولايات المتحدة لاستلام عمله . وقررت محكمة الاستئناف أن الدبلوماسى المار بإقليم الدولة يعامل معاملة الديبلوماسى المقيم . انظر بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٧ .

# الباب الثالث

## الديبلوماسية الجماعية

وينقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : المؤتمر الدولى .

الفصل الثانى : حصانات وامتيازات الهيئات الدولية .

# الفصل الأول

## دبلوماسية المؤتمرات والهيئات الدولية

منذ عام ١٩١٨ وجزء كبير من العلاقات الدولية يتم عن طريق المؤتمرات الدولية والاجتماعات الدورية للمنظمات الدولية المختلفة . ولا يعنى هذا اندثار الطرق الدبلوماسية الثنائية التقليدية ، و إنما اضطر المجتمع الدولى إلى الالتجاء إلى طريقة المؤتمر الدولى بطريقة مستمرة منتظمة ، لمناقشة المسائل ذات الأهمية الدولية البالغة ، نظراً لما تحققه من نفع وفوائد كبرى .

### أولا — تطور نظام المؤتمر الدولى :

والدبلوماسية الجماعية ورثها القرن الحالى عن القرون الماضية . ويرجع أصلها التاريخى إلى مؤتمرات صلح وستفاليا التى عقدت من عام ١٦٤٢ إلى ١٦٤٨ ، والذى أرسلت إليها الرسل كل من فرنسا والإمبراطورية الرومانية المقدسة والسويد والبابا وهولندا وأسبانيا وجماعة الأمراء الألمان البروتستانت . وتم عقد مؤتمر مشابه فى أوترخت عام ١٧١٢ ، وقررت الدول صراحة فى التسويات الإقليمية الناجمة عنه أن الهدف من التنظيم المحافظة على التوازن الأوروبى . وتلى هذا المؤتمر مؤتمر اكس لاشابل عام ١٧٥٨ . غير أن الاقتراح بتنظيم المؤتمرات وتواليها لم يتحقق إلا فى مؤتمرات فيينا عام ١٨١٥ التى التزمت الدول فيها بالمحافظة على اتفاقات السلم ووضعت القواعد اللازمة لذلك وتعهدت فيها بعدم تغييرها إلا بعد تبادل المشورة . واستقر العرف بالتدريج ، خلال القرن التاسع عشر ، على الاجتماع دورياً لمناقشة كل ما يستجد من المشاكل . وبذلك انعقدت المؤتمرات لبحث موضوعات أخرى غير

اتفاقات السلم[١] .

وفى ظل هذا النظام تعاونت الدول الأوروبية لحماية الأمن فى أوروبا وفى غيرها من البلاد .

وبإنشاء عصبة الأمم ، عقب الحرب العالمية الأولى ، وضحت ضوابط نظام محدد دائم للدبلوماسية الجماعية ، ينظر فى كل ما يهم المجتمع الدولى من موضوعات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية الخ .

١ — الدبلوماسية المكشوفة : وضع عهد العصبة نظاماً يضمن علانية المداولات وممارسة الدبلوماسية العلنية كما وردت فى مبادىء ولسون الأربع[٢] . ومن البديهى أن هذا النظام لم يهدف إلى منع المناقشات السرية للموضوعات الحساسة وإنما قصد إلى ضمان علانيتها بعد الفراغ منها . كما أنه لم يستطع المطالبة بعلانية كل الاتفاقات نظراً لما يحويه بعضها من خطط

---

(١) عقدت عدة مؤتمرات خلال القرن ١٩ بحثت فى القضايا المهمة التى هددت المجتمع الدولى ، مثل المسألة الشرقية ، إستقلال اليونان ، التوسع الروسى فى البلقان ، المصالح المتعارضة لدول أوروبا فى قارة أفريقيا . ومنها مؤتمر باريس ١٨٥٦ ، مؤتمر برلين ١٨٧٨ والمؤتمر اللاحق له عام ١٨٨٤ ، ومؤتمر بروكسل ١٨٩٠ . أنظر :

David Hill: *A History of European Diplomacy,* London, 1921; Hayes: *Modern Europe to 1870,* New York, 1953.

كما اشتركت الدول المختلفة فى مؤتمرات لاهاى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ التى ناقشت قوانين الحرب وحاولت وضع نظام محدد لحل المنازعات حلا سلمياً . وآخر مؤتمرات نظام التوافق الأوروبى هو مؤتمر لندن ١٩١٢ الذى نظر فى اتفاقات الصلح بين الدول البلقانية فى نهاية حرب البلقان الثانية .

أنظر للمؤلفة ، مذكرات فى المنظمات الدولية ، ، سنة ١٩٦٠ ، صفحة ١٣ .

(٢) أنظر هارولد نيكولسن :

An Open Look at Secret Diplomacy, The New York Times Magazine, Sept. 13, 1953.

وأيضاً : Padover: *Wilson's Ideals,* Washington, 1942, p. 70.

وأيضاً بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، صفحة ٤٨٢ .

استراتيجية ، خاصة وأن المفاوضات تفترض حرية كل طرف فى تقدير مايراه ، ولاشك فى صعوبة الوصول إلى حلول مرضية أمام كل أنظار الرأى العام العالمى .

وقد توسعت الأمم المتحدة فى هذا النظام وخاصة لما يصاحب العصر الحديث من تقدم فى الصحافة والراديو والتليفزيون . غير أننا لا يجب أن ننسى أن الكثير من مظاهر الدبلوماسية المكشوفة التى نراها ، خادع ومضلل ونتج عن مناقشات ومفاوضات سرية سابقة تمت بين الوفود فى اجتماعات خاصة . وبالرغم من ذلك ، فإنه مما لا شك فيه أن الأمم المتحدة ووكالاتها المختلفة قد أوجدت صوراً جديدة للدبلوماسية بما تشمله من فروع وموظفين دائمين واجتماعات دورية وإجراءات محددة . وإذا كانت الدبلوماسية الثنائية قد وضحت قواعدها خلال قرون طويلة فإن اعتبارات الأمن الجماعى والمصالح الوطنية المختلفة أدت إلى ظهور ووضوح قواعد فنية خاصة تضبط الدبلوماسية الجماعية .

٢ — أنواع المؤتمرات : والمؤتمر قد يكون على مستوى رؤساء الدول كالمؤتمرات المهمة التى عقدت خلال الحرب العالمية الثانية وجمعت بين ستالين وروزفلت وشيانج كاى شيك . وقد يكون اجتماع للخبراء يناقشون فيه قواعد فنية خاصة .

وتنقسم المؤتمرات الدولية إلى الفئات التالية :

( ا ) اجتماعات رؤساء الدول أو وزراء الخارجية ، أو وزراء الاقتصاد الخ... وتعقد لبحث بعض المشاكل العامة الجماعية . مثل اجتماعات وزراء الجمهورية العربية المتحدة[1] ووزراء ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا وروسيا والولايات المتحدة .

---

(١) الاتفاق الخاص بالمعونة الفنية والاقتصادية التى يقدمها الاتحاد السوفييتى للجمهورية العربية المتحدة لانشاء السد العالى فى وضعه النهائى الذى تم التوقيع عليه فى موسكو فى ٢٧ =

(ب) اجتماعات المندوبين الوطنيين على مستوى أقل . مثل مؤتمرات الوكالات المتخصصة .

(ج) المؤتمرات الرسمية الكبرى مثل مؤتمر باريس الفاشل سنة ١٩٦٠ ، والذى جمع بين أيزنهاور وخروشوف وماكميلان وديجول لمحاولة إزالة أسباب الحرب الباردة . وتتجه كل أنظار الرأى العالمى إلى مثل هذه الاجتماعات محاولة التأثير عليها بكل الطرق ، حتى تصل إلى الحلول المرجوة .

(د) الاجتماعات الروتينية المنتظمة للمنظمات الدولية ، كاجتماعات الأمم المتحدة ، ومجلس أوروبا والجامعة العربية والمنظمات الفنية التابعة لها .

(هـ) الاجتماعات المستمرة داخل المنظمات الدولية لتنظيم العمل بين هذه المنظمات و بين الدول المختلفة .

وهذه المؤتمرات قد توفر الفرص لمناقشة موضوعات دولية هامة قد لا ترد أصلا فى جداول أعمالها [١] .

٣ — إجراءات المؤتمرات : وتختلف من مؤتمر لآخر إلا أن القواعد العامة التى تحكمها واحدة . فلكل اجتماع دولى جماعى جدول أعمال محدد ، و إضافة أو حذف أى موضوع منه قد يكون مثار خلافات طويلة قبل وأثناء الاجتماع . وعادة تتم اتصالات مبدئية غير رسمية بين المبعوثين الديبلوماسيين الدائمين ووزارات خارجية الدول المعنية لتحديد وجهات النظر المختلفة والتوفيق بينها .

---

= أغسطس ١٩٦٠ . ووقع عليه وزير الأشغال للاقليم الجنوبى من الجمهورية العربية المتحدة والنائب الأول لوزير العلاقات الاقتصادية الخارجية للاتحاد السوفيتى .

(١) إتفاق المرور إلى برلين Berlin Blockade Problem نتج عن المفاوضات التى دارت بين مبعوثى الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى خلال إجتماع الجمعية العامة للامم المتحدة فى سبتمبر ١٩٤٩ .

ويقوم كل وفد بإعداد دراسات توضح أقصى ما يمكنه التنازل عنه مع توضيح الأسانيد والحجج المؤيدة لوجهة نظره . ويختار المؤتمر عادة رئيساً له ، قد يكون مبعوث الدولة المضيفة . ويكون ذلك بالانتخاب أو طبقاً لترتيب الحروف الأبجدية أو بأى طريقة أخرى يتفق عليها فى الاجتماع . ولكل مؤتمر سكرتارية تحافظ على وثائقه وتوزع أوراقه وتطبعها وتقوم بالعمليات الإدارية . والسكرتارية الدولية فى المنظمات الدائمة تقوم بكل العمليات الفنية التفصيلية .

والمؤتمر الدولى قد يؤدى إلى زيادة التفاهم الدولى أو قد يزيد على العكس من التوتر الموجود . وإذا لم يصل المؤتمر إلى حل ، يؤجل إلى اجتماع آخر حتى تتمكن الوفود المختلفة من دراسة المشاكل دراسة مستفيضة ووضع الاتفاقات التمهيدية أو النهائية اللازمة . وقد يكون للمندوبين سلطة التوقيع على الاتفاقات بشرط التصديق اللاحق من جانب حكوماتهم .

ويلاحظ أن المؤتمرات الدولية قد تؤدى إلى الإضرار بالعلاقات الدولية وذلك حالة فشلها فى الوصول إلى اتفاق . فالخلافات العلنية ضارة تماماً كالدبلوماسية السرية . ولهذا يتجه العمل الدولى إلى تأجيل المؤتمرات وعدم تحديد جداول أعمالها بدقة إلى أن تجد الدبلوماسية الهادئة الأسس اللازمة للاتفاق . ويرى البعض أن انعقاد المؤتمر وفشله أكثر فائدة للجماعة الدولية من عدم الاجتماع ، لتوفيره الفرصة للشعوب المختلفة للاطلاع على الحقائق بدقة ووضوح .

**ثانياً — تقدير نظام المؤتمر كوسيلة من وسائل الدبلوماسية :**

وجد هذا النظام فى المجتمع الدولى وسيبقى إحدى الوسائل الرئيسية لفض

المنازعات الدولية . وهو خطوة مهمة فى سبيل توحيد وجهات النظر المختلفة للدول المستقلة ذات السيادة . حقيقة أن نجاح المؤتمر يتوقف كقاعدة عامة على مدى نجاحه فى التغلب على الصعوبات والمشاكل الدوليــة المختلفة ومنها عدم مرونة بعض الشعوب لتقبل الحلول الوسطى ، وعدم استعدادها لاتخاذ مواقف محددة إزاء بعض المشاكل التى لا تمسها مباشرة ، وتعصب بعضها فى المسائل التى تتطلب المشاركة الجماعية الفعالة ، وضعف تأثير الرأى العام على مواقف الوفود المختلفة والوقت المحدود الذى لا يستطيع المفاوضون البارزون تجاوزه فى بعدهم عن دولهم الأصلية وبخاصة فى الاجتماعات التى تتم على مستوى عال ، إلا أن التغلب عليها يسهل إذا توصل المؤتمر إلى وضع الإجراءات والطرق الفنية اللازمة وإلى إنشاء الفروع الإدارية الضرورية بواسطة الطرق الدبلوماسية التقليدية أثناء المناقشات التمهيدية التى تعقد بين الوفود المختلفة قبل وأثناء انعقاد المؤتمر . ويظهر ذلك لنا بوضوح الرابطة الوثيقة التى تصل ما بين الدبلوماسية الجماعية والدبلوماسية الثنائية . فالأخيرة تعجز بمفردها عن إيجاد الحلول للمشاكل الدولية الجماعية ، كما أن الأولى لن تتوصل إلى فض المشاكل الدولية دون أن تعتمد على الدبلوماسية الثنائية التى تمهد الطريق للتوفيق بين الآراء المتضاربة للدول المختلفة .

ونخلص من كل ما تقدم أن الدبلوماسية الحديثة هى خلاصة أو هى مزج طبيعى بين نظام المؤتمر الدولى والدبلوماسية الثنائية [1] . وتنص على ذلك

---

(١) لازالت الدبلوماسية الثنائية هى الوسيلة الأولى لحل المشاكل الدولية الفردية .
وتتراوح هذه الإجراءات بين الاتصالات الشفوية وتبادل المذكرات وعقد المعاهدات وبين الانذارات التى تقدمها الدول . وعادة تتقدم دولة ثالثة للاشتراك فى حل النزاع إذا كان يمس بمصالح الجماعة الدولية ككل أو فى حالة ثورة الشعور الوطنى بدرجة جعلت من الصعوبة بمكان إيجاد الحلول عن طريق المفاوضات الثنائية الهادئة . =

المادة (٣٣) من ميثاق هيئة الأمم المتحدة التى تلزم أطراف النزاع بضرورة حله عن طريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو عن طريق الوكالات والتنظيمات الإقليمية ، وذلك قبل عرضها على الأمم المتحدة . وكلها طرق ثانوية إذا ما قارناها بالإجراءات الجماعية الرئيسية التى ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة وبما تشتمل عليه المنظمة من فروع تجمع بين مندوبى الدول المختلفة. ولا يعنى هذا أن الأمم المتحدة قد قضت نهائياً على استخدام القوة فى المجتمع الدولى ، فتاريخها القصير يظهر لنا العكس . غير أن الأزمة الحالية الموجودة بها هى أزمة خلقية نتجت عن سوء الفهم المتبادل بين الحكومات والتضارب بين مصالح الدول الاستعمارية الكبرى . وقيام الأمم المتحدة بعملها لا يتوقف على النصوص التى يتضمنها الميثاق أو الإجراءات التى ينص عليها وإنما يتوقف أساساً على مدى المساعدة والمعاونة التى تقدمها لها الحكومات . والأمل كبير فى أن تستطيع الشعوب المختلفة التأثير على حكوماتها ، حتى يستقر السلم العالمى على أسس قوية سليمة ، وحتى تنجح الدبلوماسية فى دورها التقليدى فى أن تصل بجماعة الشعوب إلى عالم أفضل يسوده السلام والوئام .

---

= وإذا فشلت هذه الطرق ، قد تلجأ الدولة إلى استخدام القوة التى لا تصل إلى حد إعلان الحرب كوسيلة دبلوماسية تفض بها النزاع وتحقق سياستها الوطنية أو تفرضها على الجماعة الدولية . ومن ذلك أن تقوم الدولة باستعراض قواتها البحرية أو العسكرية أو الجوية بالقرب من المناطق المضطربة . ويصعب فى بعض الأحوال التفرقة بين استعراض القوة للارهاب والمحافظة على التوازن الدولى وبين الاستعراضات السنوية التقليدية أو الزيارات الدولية التى تقوم بها الوحدات العسكرية للدولة . وقد تفرض الدولة الحصار السلمى على موانىء دولة أخرى لإجبارها على مجموعة معينة من الشروط دون أن يصل بها الأمر إلى حد إعلان الحرب . وقد تضرب موانئها بالقنابل للانتقام منها أو تحتل جزء معين من إقليمها أو تتدخل عسكريا فى شئونها الداخلية .

# الفصل الثاني

## حصانات وامتيازات الهيئات الدولية

### أولا — الأساس القانوني لحصانات الهيئات الدولية :

أدى العرف الدولى إلى إسباغ الشخصية القانونية الدولية على المؤتمرات الدولية الدائمة . وتتضمن عادة مواثيق هذه الهيئات النصوص اللازمة التى تقرر الاعتراف لها بعناصر الشخصية القانونية الدولية . واستناداً إلى نظرية ضرورات الوظيفة وما ترتبه من ضرورة توفير الحرية اللازمة للمنظمات حتى تقوم بأعمالها على خير وجه ، تمتعت الهيئات الدولية تدريجياً بمجموعة من الحصانات والامتيازات المختلفة .

ولم تتمتع المنظمات بالحصانات ، قبل عام ١٩٢٠ ، إلا بصفة استثنائية ، وتوسعت الدول فيها بطريقة منتظمة فى الفترة ما بين عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٩ عن طريق المواثيق والاتفاقات المختلفة التى اشتركت فى التوقيع عليها[1] . وبالإضافة

(١) تمتعت بها لجنة الدانوب الدولية ، وقررها القانون الفرنسى لمندوبى اللجنة المركزية لنهر الراين ، كما أعطاها القانون الإيطالى فى يونيو ١٩٣٠ لأعضاء الجمعية العامة واللجنة الدائمة وبعض موظفى الهيئة الزراعية الدولية فى روما . واعترفت بها المعاهدات المختلفة للجان الدانوب والألب والأودر الدوليـة وكذلك للهيئات التى نجمت عن معاهدات صلح باريس والمعاهدات اللاحقة كلجنة الحلفاء العليا الخاصة بالراين ولجان التعويض والحدود والاستفتاء الدولية . وفى عام ١٩٢١ اتفقت الحكومة السويسرية مع عصبة الأمم على تمتع كبار موظفى السكرتارية ومنظمة العمل الدوليـة بنفس الحصانات التى يقررها القانون الدولى لأعضاء البعثات الدبلوماسية . كما تقررت لقضاة محكمة العدل الدولية وكبار موظفى السكرتارية فى هولندا بناء على اتفاقية تم عقدها بين وزير الخارجيـة الهولندى ورئيس المحكمة فى ٥ يونيو ١٩٢٨ .

انظر فى ذلك Kunz: *Privileges and Immunities of international organisations*, 41, A.J.I.L. 1947, p. 831-832.

وأيضاً بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٣ ، وكافارى ، المرجع السابق ص ٣١ .

إلى ما جرت عليه المواثيق المختلفة للهيئات الدولية من الاعتراف لها بالشخصية القانونية ، نجد أن عناصر هذه الشخصية قد قامت بتحديدها مجموعة من النصوص الدولية الواردة فى الاتفاقات المتبادلة بينها و بين الأمم المتحدة ، وفى اتفاقيات المقر [1] المختلفة التى تعقدها مع الدول التى تمارس فيها نشاطها ، وكذلك فى اتفاقات المساعدة المتبادلة التى تعقدها فيما بينها ، وعلى الخصوص الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة واتفاقات المقر التى عقدتها مع الدول المختلفة .

و يلاحظ أن معظم هذه الاتفاقيات اتجهت إلى تشبيه الوضع القانونى للمنظات الدولية بوضع البعثات الديبلوماسية . وليس ذلك بالغريب ، كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة ، ذلك أن حصانات البعثات الديبلوماسية ، كما سبق لنا القول ، نجمت عن ضرورة تمتع البعثة بالحرية اللازمة لقيامها بالأعمال الموكلة إليها . ولا شك فى ضرورة توافر نفس الحرية للمنظمة الدولية حتى تقوم بتحقيق أهدافها وأغراضها . وإذا رجعنا إلى الاتفاقات السابق ذكرها ، نجد أن الحصانات المختلفة الواردة بها هى الحصانات الضرورية للمحافظة على استقلال المنظات وتنفيذ وظائفها المختلفة . أو كما قال البعض :

"It is also necessary to accord the... Organisations the practical facilities necessary for the efficient conduct of their offi-

(١) انظر اتفاقات المقر التالية : اليونسكو وفرنسا فى ١٩ فبراير ١٩٤٧ ، منظمة العمل الدولى وسويسرا فى ٢٧ مايو ١٩٤٦ ، منظمة الصحة العالمية وسويسرا فى ١٧ يوليو ١٩٤٨ ، منظمة التغذية والزراعة وإيطاليا فى ١ فبراير ١٩٥١ ، منظمة الطيران المدنى وكندا فى ١ مايو ١٩٥١ ، اتحاد اللاسلكى الدولى وسويسرا فى ١ يناير ١٩٤٨ ، واتحاد البريد العالمى وسويسرا فى ٣ فبراير — ٢٢ أبريل ١٩٤٨ . واتفاقية المقر التى تم عقدها بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة والتى دخلت فى دور التنفيذ فى ٢١ نوفبر ١٩٤٧ ، وأيضاً القانون رقم ٢٩١ للولايات المتحدة الذى حدد مجموعة الحصانات التى تتمتع بها المنظمة .

cial business". (١)

ويترتب منطقياً على ذلك ، ضرورة تمتع المنظمة بنفس العلاقة القانونية التي تربط البعثة الدبلوماسية بدولة المقر . وقد اعترف بذلك صراحة اتفاق منظمة العمل الدولية(٢) والقانون العام رقم ٢٩١ الذي أصدرته الولايات المتحدة(٣) .

وتتضمن اتفاقات المقر عادة تحديد المركز القانوني للمنظمات بدقة تامة ، غير أننا يجب ، في المسائل التي أغفلتها هذه الاتفاقات وفي حالة سكوت الميثاق أن نرجع إلى القواعد العامة التي تحكم مركز البعثات الدبلوماسية ، طبقاً للنظرية التي سبق لنا بسطها . وفي حالة التعارض بين نصوص الاتفاقات وبين القواعد العرفية الدولية الخاصة بالحصانات الدبلوماسية ، فالأولى هي الأولى بالتطبيق(٤) ولا جدال في أن الصالح العام يقتضي تضافر الدول في تحديد هذه القواعد بدقة تسهيلاً للعمل الجماعي الدولي .

وسنتولى فيما يلي شرح الأحكام العامة التي وردت في الاتفاقات السابقة وبخاصة ما ورد منها في اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها ، واتفاقية المقر بينها وبين الولايات المتحدة .

---

(١) ارجع إلى مقاله Jenks: *The legal personality of International Organisations*, British Year Book, 22, 1945, pp. 11-72.

(٢) المادة ٣ : "The International Labour Organisation enjoys the immunities known in international law as diplomatic immunities".

(٣) الفقرة الثانية من القسم الثاني من القانون :

"International organisations, their property and their assets wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments".

(٤) انظر Brandon: *The Legal Status of the Premises of the United Nations*, B.Y.B., 1951, p. 90.

ثانياً — الحصانات المقررة لمصلحة المنظمة :

١ — الشخصية القانونية :

تتمتع المنظمات بالشخصية القانونية بما يترتب عليها من حق التعاقد وحق تملك الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وحق التقاضي . ولم يثر الاعتراف للمنظمات بهذه الحقوق أي صعوبات عملية ، نظراً لتوافقها مع مبدأ سيادة الدولة وعدم تعارضها معه(١) .

٢ — الحصانة القضائية :

تتمتع المنظمات وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بالإعفاء القضائي بصفة مطلقة ، ما لم تقرر صراحة التنازل عن هذا الحق . ويسري هذا التنازل في جميع الأحوال ماعدا مايتعلق منها بالإجراءات التنفيذية .

وتفصيل ذلك :

سبق لنا القول عند بحث الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية أن الفقه الدولي قد بررها بنظرية الامتداد الإقليمي . وقد رفضنا الأخذ بهذه الفكرة كأساس لهذا الإعفاء ، وبالتالي لا يمكننا قبولها لتفسير حصانات المنظمات الدولية . ذلك أنه لا يمكن تصور وجود المنظمة وأملاكها وأموالها إلا في الدولة التي تتواجد حقيقة فيها . وقد رأينا كيف أن الفقه ، وشايعه في ذلك قضاء المحاكم ، قد ذهب إلى أن الإعفاء القضائي لا يعني عدم خضوع المخالفات والعمليات القانونية التي تقع داخل مقر البعثات الدبلوماسية للقوانين المحلية .

---

(١) انظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، عن المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، ص ١٤٧ وما بعدها .

ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية ، رغم الإعفاء القضائى ، يجب أن نرجع إلى القواعد الخاصة التى تتضمنها اتفاقات المقر : ومن ذلك اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة تقضى فى الفقرة الثانية من القسم السابع بتطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر المنظمة « إلا إذا نص على عكس ذلك فى نفس هذه الاتفاقية أو فى الاتفاقية العامة »[1] . وهذا النص الاستثنائى قصد به الإشارة إلى مجموعة النصوص التى يتضمنها القسم الثامن من الاتفاقية الذى يعطى الأمم المتحدة سلطة إصدار اللوائح التنظيمية الداخلية[2] ، وقضى بتطبيقها حتى ولو تعارضت مع القوانين المحلية[3] . وهذه السلطات الكبيرة ليس لها أى سابقة دولية ، وترد عليها القيود التالية :

١ — أن يكون القصد من هذه اللوائح خلق الظروف المواتية لحسن تنفيذ عمل الأمم المتحدة ( داخل المقر ) .

٢ — أن يكون القصد منها تمكين الأمم المتحدة داخل مقرها بالولايات المتحدة من القيام بمسئولياتها وتنفيذ أغراضها[4] . وهو الهدف الرئيسى من عقد الاتفاقية .

---

(١) "The federal, state and local law of the United States shall apply within the headquarters district... except as otherwise provided in this agreement or in the general agreement".

(٢) "The power to make regulations, operate within the headquarters district, for the purpose of establishing therein conditions in all respects necessary for the full execution of its functions".

(٣) "No federal, state or local law or regulation of the United States which is inconsistent with a reguation of the U.N. authorized by this section shall, to the extent of such inconsistency, be applicable within the headquarters district". B.Y.B., 1951, p. 98.

(٤) To enable the U.N. at its Headquarters in the United States, fully and efficiently to discharge its responsabilities and fulfil its purposes".

وقررت الاتفاقية الرجوع إلى التحكيم ، حالة وقوع خلاف على التفسير .

٣ — أن يقتصر تطبيق هذه اللوائح على مقر الأمم المتحدة .

وعادة تحدد هذه السلطة بالمسائل الإدارية إلا أنه لا يوجد إطلاقاً ما يمنع من مدها إلى غيرها . فقد رأينا فيما سبق ، عند الكلام على العمليات القانونية التى تتم داخل مقر البعثات الديبلوماسية ، خضوع بعضها ، نظراً لطبيعته الخاصة ، لقانون الدولة المرسلة للبعثة . و ينطبق نفس القول على كل المنظمات حتى تلك التى تحتوى اتفاقات المقر الخاصة بها على نصوص صريحة بتطبيق القوانين المحلية داخل المقر ، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التغذية والزراعة . و يتحقق هذا على الخصوص بالنسبة لعقود العمل التى تربطها بموظفيها وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل . فهذه العمليات يفترض فيها خروجها عن دائرة القوانين المحلية . فلائحة الأمم المتحدة الداخلية لا تندرج تحت اللوائح التى يشير إليها الثامن ، وتخضع كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التى أنشأتها الجمعية القسم العامة للأمم المتحدة .

وعلى ذلك فإنه بعد استبعاد بعض العمليات القانونية التى ينظمها القانون الدولى كالاتفاقات الدولية التى تعقدها الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء ، تتم العقود والمخالفات التى تقع داخل المقر أساساً على إقليم الولايات المتحدة ، و يتوقف تحديد القانون الواجب التطبيق على نصوص اللائحة .

وعلى هذا فإذا اضطرت الأمم المتحدة إلى الخروج عن أحكام القوانين المحلية ، والقسم الثامن يعطيها هذه السلطة ، فإن المحاكم المحلية حين تنظر فى المنازعات التى تنجم عن المعاملات التى تتم داخل المقر ، تلتزم طبقاً للفقرة الثانية من القسم السابع بوضع هذه الاعتبارات محل تقديرها .

أما المخالفات الجنائية التى تقع داخل مقر الأمم المتحدة ، فمن المنطق إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر[١] .

وتقرر اتفاقية إقامة منظمة التغذية والزراعة فى الفقرة الثانية من القسم السادس تطبيق القوانين المحلية داخل مبانى المنظمة . كما تقرر الفقرة الثالثة من القسم السادس إختصاص المحاكم المحلية بنظر العمليات والمبادلات القانونية التى تتم داخل المبنى ، إلا إذا نص على عكس ذلك فى الاتفاقية . ومن العسير تقدير القيمة القانونية لهذا النص نظراً لخلو الاتفاقية من النصوص التى تخول منظمة الزراعة والتغذية سلطة وضع لوائح مشابهة لتلك التى تقوم بها الأمم المتحدة .

و بالرغم من أن الفقرة الأولى من القسم السادس تنص على اعتراف الحكومة الإيطالية بحصانة مقر المنظمة exterritoriality إلا أننا يجب أن نفسر هذا اللفظ تفسيراً ضيقاً ، وأن نقصر معناه على حرمة المقر . والقول بغير ذلك يبطل كل أثر لما يليها من فقرات ، وينتج عنه إعفاء كل المخالفات والعمليات التى تتم داخل المبنى من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . وعلى ذلك فإذا لم يوجد نص فى القوانين المحلية يحكم العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها يرجع إلى اللائحة الداخلية للمنظمة .

وتقرر المادة الرابعة من اتفاقية المقر بين منظمة العمل الدولية والحكومة السويسرية اعتراف الأخيرة بحصانة المنظمة[٢] ويجب تفسير لفظ الحصانة هنا فى ضوء التصريحات التى أصدرتها السلطات السويسرية المختصة والتى قررت

---

(١) وينص القسم العاشر من الاتفاقية على إعطاء المحكمة الجنائية للأمم المتحدة ( إذا وجدت ) سلطة طرد الأشخاص الذين يخالفون لوائح الهيئة الأخيرة من المقرها . كما ينص على معاقبتهم طبقاً للقوانين المحلية إذا كانوا قد خالفوها أيضاً .

(٢) "The Swiss Federal Council recognizes the exterritoriality of the grounds and buildings of the International Law Organisation".

أن المقصود بها كافة الحصانات والامتيازات الديبلوماسية[١] .

ومن الصعب تصور أن العمليات القانونية التى تعقد داخل المنظمة تتم خارج الأراضى السويسرية . ولذلك يجب أن نأخذ هنا بالتفسير الذى سبق لنا توضيحه وأن نقصر الإعفاء على فئة معينة من المعاملات كتلك التى تحدد العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها وتخضعها بالتالى للائحة منظمة العمل الدولية الداخلية التى قررتها مؤتمرات العمل الدولى ومكتبه التنفيذى . وبرغم تمتع المبانى بالحصانة طبقاً للنص إلا أن المخالفات الجنائية يجب إخضاعها لحكم القانون المحلى .

أما المنظمات الدولية التى تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون الواجب التطبيق فإنها تخضع للقوانين المحلية ، فيما عدا بعض العمليات الخاصة التى تحكمها عادة لوائحها الداخلية .

٣ — حرية المبانى :

تكون مصونة حرمة المبانى التى تشغلها المنظمات ولا تخضع أموالها ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصادرة أو نزع ملكية أو لأى نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية . كما تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت .

وتفرض حرمة المبنى على الدولة المضيفة[٢] واجب بعدم التعرض للمنظمة أو

(١) Secrétan: *Problèmes de droit diplomatique devant le juge et le gouvernement suisses"*, Extrait des Mélanges François Guisan, Rec. des travaux publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, 1950.

(٢) انظر Scelle: *Manuel de droit international public*, 1948, p. 547.
وأيضاً Fauchille: *Traité de droit international*, 1926, vol. 1, Part 3, p. 64.

دخول مقرها إلا بإذن صريح من مديرها . كما يتعين على الدولة من جهة أخرى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المبانى من أى اعتداء وأن تقرر لها أيضاً بعض الإعفاءات المالية .

(١) والالتزام بعدم التعرض للمبانى الديبلوماسية استقر عليه العرف الدولى من قدم كما سبق لنا القول . وتنص اتفاقات المقر صراحة[١] على تمتع مبانى المنظمات بهذه الحصانة . فمبانى الأمم المتحدة فى الولايات المتحدة مثلاً تتمتع طبقاً للنصوص الواردة فى القسم الثانى من القانون العام رقم ٢٩١ ، بالحصانة من التفتيش أو المصادرة و بحرمة محفوظاتها . وتنص أيضاً على ذلك الفقرة الأولى من القسم التاسع من اتفاقية المقر ، هذا بخلاف المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التى تعطيها الحق فى التمتع فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها . و ينطبق هذا القول على كل المنظمات[٢] .

(ب) كما تلتزم الدولة المضيفة بعدم دخول أى مبنى من المبانى التابعة للمنظمة إلا بإذنها . و يترتب على ذلك بطلان دخول المحضرين والإجراءات القضائية والإدارية والتنفيذية المتخذة داخلها . و يرد على ذلك الاستثناءات التالية :

---

(١) القسم الثانى من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا . وورد النص على حرمة المحفوظات فى القسم الثالث . وتحتوى اتفاقية منظمة العمل الدولى على نص مشابه ( المادة ٢/٦ ) وحرمة المحفوظات ( المادة ٨ ) . اتفاقية منظمة التغذية والزراعة فى الأقسام ١٧ ، ١٨ . اتفاقية منظمة الطيران المدنى الدولية ( المادة ٢ ، قسم ٤ /ب ) مع تقييدها بأحوال الضرورة الخاصة باندلاع النيران وحرمة المحفوظات ( القسم ٥ ) .

(٢) أنظر المادة ٣ من اتفاقية اليونسكو مع الحكومة الفرنسية والتى تقضى بأن :
"Les biens appartenant à l'organisation sont insaisissables. Ils ne peuvent faire l'objet de mesures d'expropriation si ce n'est pour cause d'utilité publique et après accord entre l'Organisation et le Gouvernement Français".

١ — يتجه الرأى إلى إباحة الدخول فى أحوال الدفاع الشرعى عن النفس . وتطبيقاً لذلك تنص بعض اتفاقات الإقامة على نصوص تعطى الدولة الحق فى اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة وأمن الدولة. ولا شك فى أن هذا اتجاه سليم ، فمصلحة الدولة يجب أن تجب كل الاعتبارات الأخرى .

٢ — أحوال الضرورة ، كحدوث حريق أو قيام الدليل على نية ارتكاب جريمة داخل المبنى . و يتجه الرأى إلى أن القوة القاهرة تتضمن الإذن الضمنى بالدخول[١] .

و يترتب على منع السلطات المحلية من دخول المبانى ، منع الأخيرة من استخدام حق الملجأ و إيواء الأشخاص الفارين من العدالة « حق الملجأ العادى » وكذلك الفارين من الاضطهاد السياسى « حق الملجأ السياسى » . وتخلو نصوص اتفاقات الإقامة المختلفة من أى إشارة إلى حق الملجأ السياسى . وتطبق هنا القواعد الخاصة بالبعثات الديبلوماسية .

وتنص بعض اتفاقات الإقامة صراحة على منع المنظمات من استخدام مبانيها لإيواء الفارين من العدالة . فنجد أن الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الإقامة التى عقدتها الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة تنص :

---

(١) تنص اتفاقية الإقامة بين الأمم المتحدة وسويسرا على أن :

"The premises of the United Nations shall be inviolable".

ويقول بارينود Parrenoud أن :

"L'immunité locale est toujours reconnue en faveur des organisations internationales jouissant des privilèges et immunités en Suisse. Elle l'était expressément pour la Société des Nations; elle l'est aujourd'hui également en faveur de l'organisation des Nations Unies".

أنظر :

Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse, 1949, p. 136.

"Without prejudice to the provisions of the General Convention of Article IV (7) of this agreement, the United Nations shall prevent the headquarters district from becoming a refuge either for persons who are avoiding arrest under the federal state, or local law of the United States or are required by the Government of the United States for extradition to another country ,or for persons who are endeavouring to avoid service of legal process".

ويبدو من ذلك بجلاء أن جميع الأشخاص ، ومنهم موظفى المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لإتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والقانون العام رقم ٢٩١ واتفاقية الإقامة ، وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهرب من الغوغاء مثلاً ، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ [١] .

---

(١) وتحتوى اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية على نصوص مشابهة ( المادة ٣ ، قسم ٧ (ب) ) . والمادة ٢ قسم ٤ (ج) من اتفاقية إقامة منظمة الطيران المدنى الدولية تحدد الأشخاص الذين لا يجوز إعطاؤهم حق المأوى :

"...persons who are avoiding arrest or... persons who are endeavouring to avoid service or execution of legal process".

ولا يشمل هذا النص الأشخاص الذين تطالب الحكومة الكندية بترحيلهم لدولة أخرى ولذلك يجب الأخذ هنا بسابقة الأمم المتحدة . وتنص اتفاقية اليونسكو فى المادة (٣) :

"Toutefois, l'organisation ne permettra pas que l'immeuble serve de refuge à une personne contre laquelle un mandat de justice aura été lancé par les autorités françaises".

ويبدو لأول وهلة من اقتصار النص على لفظ mandat d'arrêt أن المقصود هنا الإجراءات الجنائية فقط ، وأن أولئك الذين يحاولون الهرب من الإجراءات المدنية ، الذين تشير اليهم اتفاقية الأمم المتحدة :

"those who are endeavouring to avoid service of legal process".

لا يشملهم هـذا النص . بل وقد يعارض البعض فى حق فرنسا فى المطالبة بأشخاص معينين لترحيلهم ، لخلو النص مما يفيد ذلك . ونعتقد وجوب تطبيق الحكم العام الوارد فى اتفاقية الأمم المتحدة .

أما اتفاقات الإقامة مع الحكومة السويسرية فتخلو من الإشارة إلى حق المأوى المؤقت « السياسى » . إلا أن الحكومة الأخيرة تعطى المبانى الدبلوماسية هذا الحق . ويطالب البعض بمد هذا الحكم العام على المبانى التابعة للمنظمات الموجودة فى سويسرا . وتخلو اتفاقية إقامة صندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير من هـذا النص . ويطبق أيضاً هنا الحكم العام السابق الإشارة اليه

ومنع المنظمات الدولية من استخدام حق الملجأ ، يرجع إلى طبيعة هذا الحق إلى وعدم توافقه مع أهداف ووظائف المنظمات التى تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة .

(حـ) وتلتزم الدولة المضيفة باتخاذ الإجراءات الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مبانى المنظمات . ولا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة ، وإنما تلتزم الدولة ببذل الجهد لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم إلى مبانى المنظمات كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها وحمايتها بصفة عامة .

وقد تضمنت الفقرة الأولى من القسم السادس عشر لاتفاقية إقامة الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة النص التالى :

"The appropriate American authorities shall exercise due diligence to ensure that the tranquility of the headquarters district is not disturbed by the unauthorized entry of groups of persons from outside or by disturbances in its immediate vicinity and shall cause to be provided on the boundaries of the headquarters district such police protection as is required for these purposes".

وقد يذهب البعض فى تفسير لفظ الاضطرابات ، إمتداده إلى الاجتماعات والمظاهرات السلمية التى تتم خارج المبنى . إلا أن التفسير الصحيح هو الذى يتماشى مع الهدف من الحماية ، وهو توفير وضمان أداء وظائف الأمم المتحدة ، وهذا لا يتعارض إطلاقاً مع حرية الاجتماع والتجمهر السلمى[(١)] .

---

(١) والمادة ٤ من القسم ٨/١ من اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية تحتوى على نص مشابه . وورد النص صريحاً على ذلك فى المادة ١٨/١ من اتفاقية إقامة اليونسكو :

"Le Gouvernement français prendra les mesures de police nécessaire à la protection du siège de l'organisation et au maintien de l'ordre dans son voisinage immédiat".

وتخلو نصوص اتفاقات إقامة المنظمات الدولية مع سويسرا من النصوص الخاصة بالحماية . إلا أن الحكومة السويسرية قد سبق لها الإعتراف بإمتداد القاعدة العرفية الدولية القاضية =

( د ) الإعفاء من الضرائب :

لم يستقر العمل الدولى هنا على قاعدة محددة . فالولايات المتحدة مثلاً ، وهى دولة يوجد على أراضيها الكثير من المنظمات ، تعفى مبانى البعثات الديبلوماسية إذا استخدمت فى أغراض رسمية ، وسواء ملكتها الدولة المرسلة أو المبعوث ، من الضرائب . و بالرغم من ذلك فإنها لا تعفى ممتلكات الحكومات الأجنبية التى تستخدمها وفودها الدائمة فى الأمم المتحدة ، فى أغراض رسمية ، من الضرائب المباشرة ( الملكية ) .

أما فيما يتعلق بمبانى المنظمات فإن القسم السادس من القانون العام رقم ٢٩١ ينص على إعفاء المنظمات الدولية من كل ضرائب الملكية . و يجب أن نساوى هنا بينها وبين مبانى البعثات الديبلوماسية وأن نقرر عدم إعفائها من الضرائب التى تقرر مقابل خدمات فعلية[١] .

---

= بحماية المبانى الديبلوماسية على مبانى عصبة الأمم تطبيقاً للحصانة التى تمتعت بها الهيئة الأخيرة طبقاً للمادة ( ٧ ) من الميثاق . ويترتب على ذلك تمتع مبانى المنظمات الواقعة على الأراضى السويسرية بنفس الإمتياز ، حالة إغفال النص صراحة على ذلك . وتخلو كذلك إتفاقات إقامة إتحاد البريد المدنى الدولى وصندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير من هذه النصوص . وتطبق هنا الحكم العام ، وتشبه مبانى هذه المنظمات بالمبانى الديبلوماسية .

(١) إتفاقية الإقامة بين الولايات المتحدة وسويسرا تقرر فى المادة (٢) ، القسم ٥/أ إعفاء أملاك الأمم المتحدة من كل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة ماعدا ما كان منها مقابل خدمات فعليه . والمادة العاشرة من إتفاقية العمل الدولى تحتوى على حكم صريح مشابه :

"The International Labour Organisation is exonerated from direct and indirect taxes, federal, cantonal and communal on buildings of which it is the owner and which are occupied by its services as well as on its movable property, it being understood that the I.L.O. does not claim exemption from charges corresponding to a service rendered by a public authority".

وأصرح من هذا النص ، إتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية التى يقرر القسم ١٩/أ منها إعفاء المنظمة من الضرائب المباشرة ويعدد مختلف الضرائب المقرر لها الإعفاء . كما يعطيها القسم ١٩/ب نفس الإعفاء الذى تتمتع به الإدارات الإيطالية فيما يتعلق بضرائب استهلاك الكهرباء للاضاءة والغاز والتسخين ، ومن الصعب تقدير هذا الإعفاء ، إلا أنه مثل نادر =

وتقرر المادة السابعة من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة إعفائها هى وموجوداتها وأموالها من :

١ — جميع الضرائب المباشرة ما عدا ما يختص منها بالمرافق العامة .

٢ — جميع الرسوم الجركية والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية وبشرط أن التصرف بالبيع فيما استورد معفى من الرسوم الجركية يكون بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن .

٣ — جميع الرسوم الجركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها .

ولا يعفى ما تشتريه الأمم المتحدة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً لا يستهان به ففى هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب(١) .

( و ) حرية الاتصال :

تعامل الرسائل الرسمية للمنظمات فى أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أى دولة أخرى و بعثتها الدبلوماسية . ولا تخضع مكاتباتها ورسائلها الرسمية الخاصة بها لأية رقابة(٢) . كما يجوز

---

= فيما يتعلق بمبانى المنظمات الدولية. وعلى العكس، تنص إتفاقيات إقامة اليونسكو فى المادة ٦/أ على إعفاء المنظمة من دفع الضرائب المباشرة مع إخضاعها للضرائب المقررة للخدمات الفعلية .

"L'organisation est exonérée du versement de tout impôt direct. Toutefois elle acquitte les taxes pour services rendus".

أما اتفاقية إتحاد الطيران المدنى الدولى ، فتقرر المادة الثانية من القسم السادس نصوصاً مشابهة لتلك التى وردت فى القسم ٥/أ من إتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا ، مع مد الإعفاء إلى كل المبانى التى تملكها أو تشغلها المنظمة . وهو مثل نادر أيضاً بهذا الخصوص .

(١) المادة (٨) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(٢) المادة (٩) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

لها استعمال الرمز فى رسائلها وفى إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسل والحقائب الدبلوماسية[1] .

**خلاصة :**

اتبعت مختلف الوثائق القانونية واتفاقات الإقامة الدولية تقريباً نفس القواعد التى يقررها العرف الدولى فى حصانات البعثات الدبلوماسية . والسبب فى هذا التشابه هو وحدة الهدف من تقريرها ، وهو الرغبة فى تأكيد وضمان حرية تنفيذ أعمال البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية . وتفريعاً على ذلك وفى حالة تخلف النص الصريح ، يجب الرجوع إلى القواعد العامة التى تحكم حصانة البعثات الدبلوماسية . ومن المفيد الإشارة إلى تشابه الحصانات التى وردت فى الوثائق المختلفة ويرجع ذلك بلا شك إلى رغبة الدول فى توحيد القواعد الواجبة التطبيق وخاصة مع تلك التى تتمتع بها البعثات الدبلوماسية .

**ثالثاً : حصانات ممثلى الدول الأعضاء وموظفى المنظمات الدولية :**

ويجب التفرقة بين مندوبى الدول لدى المنظمات الدولية وبين الموظفين الدوليين بالمعنى الصحيح . ويمكننا إجراء هذه التفرقة بإحدى الطرق التالية :

١ — طبيعة الأعمال التى يقوم بها كل منهم . فعادة تنصرف آثار العمل الذى يقوم به ممثل الدولة لدى المنظمة إلى الحكومة التى قامت بإرساله . فى حين تلتزم المنظمة بنتيجة العمل الذى قام به الموظف الدولى . وقد تدق التفرقة عملاً ، ذلك أن مجموع أصوات مندوبى الدول فى الفروع المختلفة للمنظمات ، ينتج عنه قرار جماعى تتحمل به المنظمة . غير أن الممثل إذا أدلى بصوته

---

(١) المادة (١٠) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .